

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Marco Vinícius Moreira Lamarão

**O CONSELHO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ E A
DEMOCRACIA DA TERCEIRA VIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA.**

Rio de Janeiro

2013

Marco Vinícius Moreira Lamarão

**O CONSELHO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ E A
DEMOCRACIA DA TERCEIRA VIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Leher.

Rio de Janeiro

2013

**O CONSELHO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ E A
DEMOCRACIA DA TERCEIRA VIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA.**

Marco Vinícius Moreira Lamarão

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Educação.

Banca Examinadora:

Prof.: Roberto Leher – Orientador (UFRJ)

Prof(a): Ana Maria Cavaliere (UFRJ)

Prof.: Nicholas Davies (UFF)

Agradecimentos

Aos meus pais que me formaram tanto geneticamente quanto em valores que carrego e defendo. A minha irmã, exemplo de obstinação e garra. Aos meus demais familiares que sabem me acompanhar em minhas ausências e pela intensidade de nossas presenças. À Maiara e Chico, de quem tenho aprendido tanto. Meu muito amor por todos.

Aos companheiros de UFF que restaram para a vida, aos companheiros de sindicato e luta, aos companheiros de jornada na UFRJ, ao grande professor e pessoa Roberto Leher pelo seu engajamento com o mundo e com a ciência. Aos queridos companheiros de COLEMARX. Aos professores do PPGE-UFRJ, em especial, Fred Loureiro e a Ana Cavaliere. Ao professor Nicholas Davies. Aos amigos da vida e, por fim, a Cappes que me possibilitou financiamento, através de uma bolsa de estudo, para que esta pesquisa fosse realizada. Evitei citar nomes, não quero que as falhas das memórias maculem o carinho que tenho por todos aqueles que me acompanham e que, assim, chegaram comigo até aqui.

Meu muito obrigado.

RESUMO:

Esta dissertação tem como objetivo analisar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Município de Itaboraí, no período de 2011-2013. Trabalha com a hipótese da existência de tensões entre as possibilidades e os limites de ação dos trabalhadores da educação no interior deste conselho, focalizando a seguinte questão central: em que medida e de que forma o CACS-FUNDEB pode ser um instrumento utilizado pelos trabalhadores da educação e demais trabalhadores na construção de uma escola pública, de qualidade, laica, gratuita e emancipatória. Por meio do quadro teórico do materialismo histórico, busca investigar a problemática através do conflito e da contradição. Trabalha categorias e conceitos como conselhos, Estado Integral, sociedade civil e sociedade política, guerra de posição e de movimento, intelectual, dentre outros. Problematiza o sentido da proliferação dos conselhos na área da educação no Brasil, contextualizando-os e investigando as diversas matrizes teóricas que fundamentam os conselhos em sua relação com o Estado e a sociedade. Analisa o conselho do Fundeb Itaboraí através da legislação, atas de reunião, matérias jornalísticas locais, e, através do estudo de caso, por meio do acompanhamento de suas reuniões e das suas planilhas contábeis. Com isto, o estudo concluí, a partir dos resultados obtidos, que este espaço formador do consenso e da sociabilidade do capitalismo financeiro, através da Terceira Via, pode- em determinados casos e aspectos- ser utilizado pelos trabalhadores da educação local e do seu sindicato em prol da carreira, do salário e da defesa da educação pública.

Palavras-chaves: conselhos do FUNDEB - Controle Social – Financiamento da educação - Terceira Via.

ABSTRACT:

This dissertation has as an objective to analyze FUNDEB Council (Acompanhamento e controle social), from Municipal district Itaboraí in the period between 2011-2013. This work hypothesizes the existence of tension points between possibility and limits of educational workers within this council, focusing in a central question: In which ways and how this organization, CACS-FUNDEB, can be used as a tool, from educational

workers and others in the construction of a quality, laic, gratuity and emancipator public school. Through the theory picture from historic materialism it reaches to investigate the problematic through conflict and contradiction. It works on categories and concepts as councils, Integral State, civil society and politics society, conflicts on position and movements, intellectual, among others. Discusses the meaning of the proliferation of councils in the educational Brazilian area, contextualizing them and investigating the various theoretical frameworks underlying the council or advice in their relationship with the state and society. Analyzes Fundeb council from Itaboraí through legislation, meeting minutes, local news stories and through case study, through the monitoring of their meetings and their accounting spreadsheets. With this, the study concluded that this space forming consensus and sociability of financial capitalism, by the Third Way, can -in certain cases and aspects - to be used by local education workers and their union for the sake of career, salary and defense of public education.

Keywords: Advisory Board of FUNDEB - Social Control - Financing education - Third Way.

Sumário

INTRODUÇÃO -----	9
1. ESCOLA PÚBLICA E DEMOCRACIA: UMA BREVE APROXIMAÇÃO-----	8
2. O CONSELHO DO FUNDEB: DELIMITANDO O OBJETO-----	10
3. O CONSELHO COMO PROBLEMA: BASE EMPÍRICA E INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO-----	14
CAPÍTULO I- APONTAMENTOS TEÓRICOS- INSTRUMENTAIS PARA A PESQUISA: ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E HEGEMONIA NO SÉCULO XXI. -----	21
1. O MÉTODO HISTÓRICO DIALÉTICO: PONTUAÇÕES SUMÁRIAS-----	22
2. O ESTADO E SOCIEDADE CIVIL-----	26
3. O NOVO CONFORMISMO: TERCEIRA VIA-----	37
4. O BRASIL DO SÉCULO XXI: SOCIEDADE CIVIL, REFORMA DO ESTADO E NOVA SOCIABILIDADE.-----	43
CAPÍTULO II- O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL -----	51
1. BREVE QUADRO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL-----	51
1.1 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)-----	55
2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL ATUALMENTE-----	60
2.1 O SALÁRIO – EDUCAÇÃO-----	60
2.2 O PNE (2001)-----	62
2.3 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO BÁSICO E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEB)-----	67
3. O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO EM ITABORAÍ- 2009-2012-----	72
4. A LEGISLAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB-----	78
4.1 CACSFUNDEB: A LEGISLAÇÃO FEDERAL-----	78
4.2 O CONSELHO DO FUNDEB- ITA: A LEGISLAÇÃO.-----	81
5. FUNDEF VS. FUNDEB: PRINCIPAIS DIFERENÇAS.-----	84
CAPÍTULO 3 – O CACS- FUNDEB- ITA: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA OU LEGITIMAÇÃO DO EXISTENTE? -----	88
1. O MUNICÍPIO DE ITABORAÍ.-----	88
1.1 BREVE HISTÓRICO.-----	88
1.2 ITABORAÍ- CARACTERÍSTICAS GERAIS.-----	90
2. A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-----	94
3. O CACSFUNDEB ITABORAÍ-----	101
CONCLUSÃO -----	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: -----	132
ANEXOS: -----	148

ÍNDICE DE ABREVIATURAS E SIGLAS:

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BM – Banco Mundial.

CACSFUNDEF- Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Desenvolvimento da educação Fundamental e Valorização do Magistério.

CACSFUNDEB- Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Desenvolvimento da educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

CEPAL- Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CF-1988- Constituição Federal de 1988.

CNTE- Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação.

COMPERJ- Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro.

CUT- Central Única dos Trabalhadores.

DIEESE- Departamento Intersindical de Estatística e de Estudos socioeconômico.

FUNDEF- Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério.

FUNDEB- Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

IBAD- Instituto Brasileiro de Ação Democrática.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPES- Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais.

LDBEN- Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996).

MARE- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDB- Movimento Democrático Brasileiro.

MST- Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra.

ONG's- Organizações Não- Governamentais.

OS's-

nista Brasileiro.

PP – Partido Progressista.

PT- Partido dos Trabalhadores.

PCB- Partido Comunista Brasileiro.

PSDB- Partido Social- Democrata Brasileiro.

SEMAF- Secretaria Municipal de Fazenda Itaboraí.

SEMEC- Secretaria Municipal de Educação Itaboraí.

SEPE/RJ - Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro.

SEPE- Ita - Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Município de Itaboraí.

Índice das Tabelas e Gráficos.

Tabelas	Pág.
Tabela I: “Calote” da União no período do FUNDEF.	58
Tabela II: Transição FUNDEF- FUNDEB.	68-9
Tabela III- Complementação da União 2009-2012	70-1
Tabela IV: Valor mínimo aluno/ ano- União: 2009-2012.	71
Tabela V- Evolução da Receita Vinculada Municipal – Fonte 01.	74
Tabela VI- Salário- Educação e Recursos FNDE.	75
Tabela VII- Evolução dos recursos FUNDEB Itaboraí ano a ano: 2009-2012.	76
Tabela VIII - Total -Fontes Principais- (25%, FUNDEB, Salário-Educação- FNDE).	78
Tabela IX- Total de Unidades Escolares por Rede- Município de Itaboraí/RJ- 2012.	95
Tabela X- Número de alunos matriculados na Educação Básica- Itaboraí- 2009- 2012.	96
Tabela XI- Número de alunos matriculados na Educação Básica da Rede Pública Municipal- 2009-2012.	97
Tabela XII- População Residente Idade escolar vs. População Escolar- Itaboraí- 2010.	97-8
Tabela XIII- Número total de docentes estatutários – Rede municipal de Itaboraí- 2010-2012.	98-9
Tabela XIV: Leis analisadas	148
Tabela XV- Histórico da estimativa do percentual do Investimento Público Total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino- Brasil 2000 – 2010	148
Tabela XVI- Evolução da receita do Fundeb Ita mês-a-mês 2009-2012	149-51
Tabela XVII- Dados absolutos do Censo escolar- 2009-2012	151-3
Tabela XVIII- Atas de reuniões e relatoria	153-4
Tabela XIX- Evolução salarial mês a mês- Maio de 1998 – fev.2013.	155-7
Gráficos -	
Gráfico I - Percentual do Investimento Público Total em educação em relação ao (PIB)- 2000-2010	64
Gráfico II- Receita Municipal Constitucional (Fonte 01)- Itaboraí- 2009-2012	75
Gráfico III- FUNDEB (líquido)	77
Gráfico IV- Total de Matrículas na Ed. Básica- Itaboraí- 2009-2012	96
Gráfico V- Evolução do Salário Real- Profissionais do Magistério Itaboraí/RJ	123

INTRODUÇÃO –

1. ESCOLA PÚBLICA E DEMOCRACIA: UMA BREVE APROXIMAÇÃO

Não são raras, no Brasil, as análises que versam sobre a relação entre a escola pública e a “democracia”¹. A começar pelo reverso, inúmeros são os estudos que apontam para o nexos entre o papel histórico do sistema público de ensino com o longo tempo de marginalização social e política em que permaneceram expressivas parcelas da população brasileira, ao longo de todo o nosso passado monárquico como também, e especialmente, no período republicano. Esta exclusão se dava por diversas formas, ou pela oferta insuficiente de vagas para todos ou pela existência histórica de uma “duplicidade” no nosso sistema de ensino: havia uma rede de ensino destinada a formar a elite política, social e economicamente dominante no Brasil através do ensino propedêutico e ofertado em todos os níveis; e outra rede voltada para a formação da classe trabalhadora no Brasil, de caráter profissionalizante e terminal, que não possibilitaria a continuidade dos estudos no Ensino Superior (CUNHA, 2009). Até meados de 1950, esta duplicidade das redes estava cristalizada na forma da lei, com as leis seguintes - em especial a LDB de 1961 - buscando superá-la (PASSOS; PEREIRA, 2010). Seja qual for a conotação dada à relação entre a universalização do ensino e a democracia no Brasil – ora ressaltando a universalização da oferta de vagas, ora a “universalização” do currículo, ora pela crítica acerca dos conteúdos (LIBÂNEO, 2009) – parece clara a amplo leque de analistas da educação brasileira, a importante relação que guarda a escola pública no Brasil com a retração/expansão/consolidação da democracia.

Seguindo este argumento, a universalização da escola pública seria uma importante condição, mesmo que não a única, para o aprofundamento da “democracia”. Contudo, a

¹ Não são poucas as distintas acepções que podemos atribuir a este amplo termo que - dependendo de qual campo filosófico se origine - pode ter, inclusive, concepções contraditórias entre si. É certo que o presente autor também guarda predileção a um sentido determinado de democracia, sentido este de acordo com o campo teórico que mantém maior afinidade. Com tudo isso, importa dizer que - neste texto - ao se tratar da democracia, quer se fazer referência ou ao processo **histórico**, em especial brasileiro, ou a sua discussão conceitual. Desta feita, assume-se uma regra de estilo, a fim de diferenciar um do outro sentido: quando o termo fizer referência ao fenômeno histórico, ele aparecerá sem aspas e quando o debate for conceitual, ele virá entre aspas. Esta regra só não é válida para a seção onde fazemos um debate explícito acerca do conceito de democracia.

presença de setores privatistas da educação, nos principais postos dirigentes e-massivamente- no conselho federal de educação, disputando benefícios fiscais e recursos educacionais de inúmeros tipos (bolsas, subvenções, créditos com juros abaixo da inflação, etc.), (DAVIES, 2007) bem como a ingerência destes na formulação das políticas públicas da educação, seriam importantes fatores que interfeririam neste processo de universalização. (CUNHA, 2009; SAVIANI, 2006; FREITAG, 2007).

Mesmo os discursos oficiais- como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB- 9394/1996) nos mostra, em sua concepção de escola- ensinam a construção de uma escola fundamentada no princípio democrático, que promoveria não só a inclusão de todos os jovens em idade escolar no ensino, como estimularia práticas democráticas de participação do que denomina comunidade escolar - através de conselhos escolar e fiscal - na elaboração, gestão e fiscalização de ações desenvolvidas neste ambiente, promovendo a gestão democrática da escola.

Esta mesma ideia de afirmação da “democracia” também foi um dos pilares do argumento que moveu as ações do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em sua Reforma Gerencial do Estado na qual buscava “focalizar” os recursos destinados às políticas públicas sociais no atendimento de “prioridades”, através de políticas parciais, localizadas. A descentralização das ações sociais (em especial, saúde e educação) para os poderes locais também ocorria revestida deste mesmo discurso.

A Reforma Gerencial, que só faz sentido quando aprofunda as formas de democracia representativa e de democracia direta ou controle social, além de ser um instrumento de eficiência administrativa, é também um meio de afirmação democrática dos direitos de cidadania. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.151)

Este argumento também se fez presente (agora de forma antitética) na ideia de que a má gestão dos recursos públicos- que seria “o” problema endêmico e mais urgente da educação segundo os analistas deste governo- era importante mecanismo de reafirmação da exclusão social e que, por silogismo, a boa gestão dos recursos públicos tem, dentre outras potenciais benesses, o teor “democratizante”. (*ibid.*)

Importa notar que estas concepções (gestão eficaz de recursos, descentralização, focalização de políticas sociais) - fundidas - estarão presentes na organização do FUNDEF (Fundo de desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério). A descentralização se deu através da municipalização do Ensino Fundamental ocorrida de forma massiva nas redes públicas de ensino. A focalização se

deu através da exclusão de outros níveis de ensino na destinação dos recursos (destinava-se tão somente ao ensino fundamental), a gestão eficaz de recurso se manifestou através da introdução de mecanismos contábeis que definiriam, a partir de então, a distribuição de recursos.

Este fundo, que posteriormente será modificado, constituindo o FUNDEB (Fundo de desenvolvimento da educação básica e valorização do magistério), fundo em vigência, já contava com um conselho de acompanhamento, consubstanciando a ideia de controle social- que estimula a criação de mecanismos de participação da sociedade civil nos assuntos de política pública. Este conselho, de caráter obrigatório, teria a função prioritária de acompanhamento da aplicação das verbas do FUNDEF-FUNDEB, compartilhando e difundindo a ideia de ser um mecanismo de aprimoramento-aprofundamento do espírito “democrático”.

Em suma e diante do exposto o *Conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB* (daqui em diante nominado CACSFUNDEB) parece ser um objeto rico para a nossa análise da relação entre a educação pública e democracia na atualidade.

2. O CONSELHO DO FUNDEB: DELIMITANDO O OBJETO

Este conselho será analisado através do estudo de caso do Município de Itaboraí, sendo esta escolha derivada, primeiramente, da atuação profissional e política do pesquisador, que além de professor da rede municipal do referido município é também diretor do núcleo local do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE-Ita) e participe deste conselho. Os estudos acerca dos conselhos na educação tem destacado sua relevância científica e social na medida em que estes tiveram, desde a promulgação da Constituição de 1988 até os nossos dias, um aumento de sua presença e importância e, atualmente, não são poucos os que perpassam o sistema educacional e o âmbito escolar. Conselho Tutelar, Conselho de Educação, Conselho de Merenda, Conselho de Classe, Conselho Escolar e Conselho do FUNDEB são exemplos de como os conselhos povoam o universo escolar e se fazem presentes como um “corolário necessário” da “democratização”.

Outra importante nota é ser este (Itaboraí) o município-sede do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), o maior investimento petroquímico da América Latina e um dos maiores do mundo, o que promoverá transformações

profundas e aceleradas nos aspectos políticos, sociais, econômicos e ambientais na região. Além destas, temos consequências notórias na receita municipal, como o vertiginoso crescimento da arrecadação local, havendo também a explosão demográfica local e, com isso, da população em idade escolar, fato este que tem implicação direta no montante destinado pelo FUNDEB ao Município².

O conselho do FUNDEB- Ita ganha, neste contexto, uma ainda maior importância, pois, para além do exposto acima, é um conselho que lida diretamente com a temática do financiamento da educação básica pública e este é, sobremaneira, um dos assuntos centrais no debate sobre educação.

Estes conselhos, e outros na educação, proliferam-se sob a influência de um conflituoso processo: o recente passado de ditadura civil-militar; o fortalecimento das tensões na sociedade civil- com a criação de grandes entidades nacionais da classe trabalhadora (Central única dos Trabalhadores-CUT; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra-MST; Partido dos Trabalhadores - PT e, na educação, a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação - CNTE), e o avanço ideológico da Terceira Via³ no Brasil que reconfigura a concepção de sociedade civil e as formas de organização, privilegiando formas não centradas no trabalho, como os sindicatos classistas, valorizando as ONG's voltadas para os problemas da pobreza e das identidades (FONTES, 2011).

A demanda por democratização das instâncias políticas e pela sua socialização, temática recorrente na luta contra a ditadura militar, mobilizava amplos segmentos sociais e, no que diz respeito à classe trabalhadora, era possível perceber setores mais radicais, onde se colocava em xeque a própria legitimidade do capitalismo como modelo de organização social. Apontando para a superação da sociedade de classes,

² Entrevista dada ao jornal "O São Gonçalo" do dia 24-08-2011, a Secretária de Educação atesta este fenômeno:

"O impacto do Comperj na rede municipal de educação é traduzido em números: em 2010 tínhamos 30 mil estudantes matriculados nas 74 escolas. Este ano são 32 mil. No ano passado, tivemos que contratar mais 460 professores para dar conta da demanda. Este ano foram contratados mais 255. Até dezembro vamos reformar 13 escolas", relata Rosana.

Disponível em: <http://osaogoncalo.com.br/site/comperj/2012/12/17/29871/o+peso+do+poder>,
Acessado em: 29-12-2012

³ Cf. Capítulo I. Neste capítulo encontramos uma conceituação sobre a Terceira Via e definimos os seus principais representantes no plano intelectual.

alguns destes setores tinham no conselho uma forma tradicional importante dos trabalhadores na construção da “democracia proletária” - mesmo que *in nuce* – vide a importância que teve a Comuna de Paris no pensamento de Marx, os *soviets* na URSS ou mesmo os *conselhos de fábrica* de Gramsci.

Mas as formulações acerca do conselho não estão reduzidas a esta vertente. Segundo Leher (2004), nas tradições autoritárias o conselho recebe importante atenção. Nas experiências históricas dos governos fascistas europeus (Hitler, Mussolini, Franco, Salazar) e nos regimes ditos populistas da América Latina (Getúlio Vargas, por exemplo):

A ideia era de que os conselhos seriam formas de articulação dos trabalhadores, dos empresários e do governo em favor da paz perpétua do capital. Implicava construir formas de entendimento e de negociações corporativas, dentro dos próprios conselhos, de modo a impedir que conflitos, embates e lutas sociais se aflowssem. Tratava-se de diminuir a autonomia e, principalmente, a crítica dos movimentos sindicais de esquerda, muito intensa na primeira metade do século XX. Os conselhos sociais surgem como uma forma de cooptação e de consenso social (LEHER, *idem*, p.30).

Também o neoliberalismo de Terceira Via se apropriou da ideia de conselhos, dando-lhe sentidos e funções sociais específicas. Combinado a ideia da diminuição do Estado, do corte de gastos, do ajuste fiscal, estava a ideia de transferência de responsabilidades sociais fundamentais do Estado à própria sociedade. Sob o epíteto de “responsabilidade social” o Estado transfere à sociedade- Organizações não governamentais (ONG’s), organizações sociais (OS’s), associação de moradores, partidos políticos, Igrejas etc., sindicatos, mas principalmente à iniciativa privada- deveres que seriam por ele garantidos, em especial, no que tange às políticas sociais. (GOUVEA; SOUZA, 2006, p.138; SOUZA JÚNIOR, 2006, p.178).

O neoliberalismo de Terceira Via, ou social liberalismo, teve certamente grande influência na conformação do conselho que ora estudamos, pois foi, como dito, ao longo do governo FHC que o conselho do FUNDEF (fundo anterior ao FUNDEB) foi instituído, como parte integrante da Reforma Administrativa do Estado, ocorrida ao longo do primeiro governo FHC sob a coordenação do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), chefiado por Luís Carlos Bresser-Pereira.

Esta sorte de campos teóricos tem como consequência uma diversificada produção acadêmica oriunda destas diversas matrizes, promovendo juízos bastante díspares sobre os conselhos sociais, em especial, os presentes na educação. Há correntes

que, mais simpáticas a estes, procuram estabelecer seus avanços e limites ou apresentar diagnósticos e propostas para o seu aprimoramento, tal qual cobrar do Estado a responsabilidade de organizar estes espaços “realmente democráticos” e plurais de articulação e participação através, por exemplo, da capacitação técnica dos conselheiros, como defende Jacobi (2000). Outros estudos buscam dar mais ênfase as características positivas dos conselhos como Barbosa (2006), que afirma que a participação social nos Conselhos de acompanhamento e controle, ademais as dificuldades, é um exercício e um aprendizado de participação social. Ora se ressalta o nexo direto que teria a participação nos conselhos e o exercício da cidadania (BALABAN, 2006). Ora se afirma os conselhos de controle social como um instrumento de democracia direta - como o fez mais acima Bresser- Pereira - ou mesmo que o conselho transforma a cultura política e estimula a participação (PAZ, 2005).

Outra corrente de autores, estes mais críticos aos conselhos na educação, muitos deles tributários dos conselhos na tradição socialista, no que se refere ao CACSFUNDEB, colocam em questão a capacidade deste de exercer o controle social pelas suas inúmeras limitações como: a baixa formação técnica dos conselheiros, em especial por se tratar de assunto de natureza contábil, de difícil apreensão; a grande presença de representantes do Estado, somada a ausência de critérios que impeçam o poder público de indicar os conselheiros sem a regulamentada participação da sociedade; a irregular temporalidade com que acontecem as reuniões; a dificuldade de se obter, do ente público, determinadas informações contábeis, técnicas e ou políticas; entre tantas coisas. (SOUZA JÚNIOR, 2006; DAVIES, 2007; GOUVEA; SOUZA, 2006). Davies (2001, 2007) afirma que não são poucas as estratégias de esvaziamento e enfraquecimento dos conselhos do FUNDEF/FUNDEB pelas forças conservadoras. Concordando, em parte, com isso, afirma Algebaile, sobre os conselhos no âmbito da educação:

No entanto, o processo de institucionalização dos conselhos vem ocorrendo com matizes da maior diversidade. Coexistem formas democráticas, amplamente participativas, com formas que preservam e atualizam a estrutura autoritária tradicional na política social brasileira (ALGEBAILLE, 2004, p.13).

Contudo, tanto os que mantiveram para com os referidos conselhos uma postura mais crítica quanto os que mantiveram uma postura mais positiva, o exercício analítico se ateve a inferir sobre a eficácia ou não, os pontos negativos ou positivos, se a

sociedade civil organizada (subtende-se organizações da classe trabalhadora) deveria participar ou não, se a paridade entre conselheiros do Estado e da sociedade civil era suficiente para garantir a participação da sociedade civil, entre outras questões, respondendo esta ou aquela pergunta cada qual a sua maneira. Certamente que estas são perguntas fundamentais para o entendimento da função social destes conselhos na educação, em geral. No entanto, estas perguntas, assim formuladas, não levam em conta alguns traços fundamentais acerca da proliferação destes conselhos, os diversos da educação, tanto quanto o CACSFUNDEB pelo país, que detectou também Barbosa (2006) ao dizer “que estes novos mecanismos de participação procuram constituir-se em espaços de *educação política* e de construção e de *exercício da cidadania*” (grifos meus). Aprofundando esta afirmativa, é do interesse desta dissertação destacar o caráter educador do Estado ao propugnar *certa* forma de participação, *certa* forma de cidadania, *certa* forma de democracia determinados por *certo* entendimento acerca do significado e da relação entre “Estado” e “sociedade civil”.

3. O CONSELHO COMO PROBLEMA: BASE EMPÍRICA E INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO

Esta pesquisa irá se utilizar de três procedimentos de investigação complementares: o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental e o estudo de caso. A pesquisa documental se baseará na análise de fontes primárias compostas por: (1) as atas e planilhas produzidas pelo e para o CACSFUNDEB – ITA, elas nos servirão para indicar o conteúdo das discussões deste, se no seu interior se travam debates de visões divergentes ou mesmo de polêmicas acerca das irregularidades ou se ali é um mero dispositivo de cooptação do poder executivo, não havendo muito senão o ritual burocrático, (2) ao conjunto de leis que regulamentam o conselho. Com relação a este caráter legal do FUNDEB, dá-se maior ênfase em nível federal a Lei nº 11.494/2007 que o criou e, ainda, ao Decreto nº 6253/2007 que regulamenta a lei supracitada e dispõe sobre a criação de um Conselho de acompanhamento ao Fundo, bem como a Portaria do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 430/2008. Em cada estado ou município, o conselho que fiscaliza a aplicação do fundo público para a educação possui uma legislação própria. Em Itaboraí, as leis que regulamentam o CACSFUNDEB- ITA são as Leis nº 2005/2007, 2034/2007 e 2080/2008. Cotejando este leque de fontes, procura-se responder sobre a eficácia e o funcionamento do conselho, bem como a efetiva participação da sociedade civil neste. O acompanhamento

destas reuniões contribuiu para a observação empírica, o qual será analisado a partir da metodologia do estudo de caso. Antes de adentrarmos no debate sobre os procedimentos que compuseram o estudo de caso, faz-se necessário precisar, nas próximas linhas, as principais questões a serem respondidas nesta análise, e mapear alguns conceitos importantes na análise do objeto estudado.

Importa, assim, responder algumas questões pontuais, tomadas como secundárias: este conselho cumpre, e em que medida, com esta sua função de controle social? Como consequência, o referido conselho contribui para a socialização da política e a expansão da “democracia” ou, ao contrário, esvazia esta participação ao retirar de alcance os debates estruturais da educação e reduzir a ação dos conselheiros – que é eminentemente política – a uma ação meramente técnica? Nesse contexto, é fornecida aos conselheiros a formação técnica para a realização de suas funções? Estas respostas serão importantes na construção de uma questão central: se- e de que maneira- o CACS-FUNDEB pode ser um instrumento utilizado pelos trabalhadores da educação e demais trabalhadores na construção de uma escola pública de qualidade, laica e emancipatória.

Parte-se de duas hipóteses. A primeira é a hipótese histórica de que os conselhos do FUNDEB, frutos de um processo profundamente inspirado pela Terceira Via, carregam consigo um conjunto de valores, práticas e sentidos que contribuem para a conformação da nova sociabilidade do capitalismo financeiro, promovendo um processo contraditório de “expansão e esvaziamento” do sentido da “democracia”, onde esta perde a dimensão do conflito e é entendida - tal e qual a sociedade civil- como o espaço privilegiado do consenso, do diálogo e da colaboração. Contudo, partindo do caráter contraditório da realidade, a participação ou não das organizações dos trabalhadores da educação não pode ser estabelecida *a priori*, e depende, substancialmente, da capacidade teórico-prática destas no enfrentamento a esta nova realidade, e esta é a segunda hipótese da qual partimos.

Com efeito, o recorte analítico aqui estabelecido é o CACS-FUNDEB Itaboraí, onde se busca responder as questões sobscritas. Não obstante, não se perderá de vista o enfoque crítico acerca do discurso oficial sobre os conselhos, com especial ênfase na relação entre estes conselhos e o aprofundamento da “democracia”. Importa identificar qual o sentido dado a esta democracia que está sendo construída através do conselho, quando o Estado, no seu papel educador, estimula a proliferação destes espaços na educação.

A rigor, trata-se de um estudo de caso. O caso, em questão, é o acompanhamento mais denso e sistemático do Conselho do fundo, objetivando acompanhar um processo que altera o financiamento, o FUNDEB, e como este se realiza no município, através do exame do seu Conselho. Indaga-se se a participação do sindicato no conselho está ou não alterando as condições de existência da educação municipal, o trabalho docente, a infraestrutura, etc. Esta questão é examinada, focalizando mais os efeitos da política de fundo do que os seus determinantes.

Os procedimentos de investigação utilizados na consecução desta pesquisa não foram estipulados *a priori*. Ao contrário, este instrumental foi sendo pensado a partir de relação pesquisador-objeto onde tivemos, para isto, que refletir o lugar social do pesquisador, bem como sua relação com o seu objeto de pesquisa. (EZPELETA & ROCKWELL, 1986).

Cabe dizer, desta maneira, que o pesquisador, concomitante ao seu ofício profissional de professor de história da rede municipal, é também diretor do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Município de Itaboraí (SEPE-Ita), contudo não é nem residente do Município e nem nascido lá. O contato constante com o Município começou no início de 2008, quando assumiu como professor estatutário em uma escola da rede municipal. Nas eleições sindicais, ocorridas em meados de 2009, participa de uma chapa e, com isso, passa a fazer parte da direção do sindicato. Ainda no início da gestão, o sindicato é incitado pelo Poder Público local a ocupar um dos assentos do conselho do FUNDEB. Com este convite, foi organizada eleição pelo sindicato e o presente pesquisador foi, então, indicado como conselheiro representante dos professores da rede básica, ainda no final de 2009. Esta participação no Conselho não só permitiu traçar problemas que tornasse o objeto passível de análise científica, como traz importantes implicações nas escolhas de investigação. Ademais, a condição de representante eleito pelo sindicato, imputou à atuação como conselheiro a impossibilidade de agir consoante os princípios pessoais e em favor das deliberações estabelecidas coletivamente nos fóruns do sindicato.

Esta é (a condição de pesquisador participante do conselho), a nosso ver, o ponto axial do problema instrumental, pois que traz a possibilidade de uma observação mais privilegiada ao mesmo tempo em que coloca problemas a serem observados. Com isso, um dos recursos de investigação foi a observação-participante. A participação ativa nas

reuniões acompanhadas de observação analítica permitiu não só apreender as personalidades dos conselheiros, suas posturas e atuação, como também a dinâmica da reunião. A participação também permitiu colocar em prova a própria teoria que ia sendo formulada, reformulando opiniões do pesquisador, ao mesmo tempo em que conferia maior relevância social ao conhecimento produzido. (VAZQUEZ, 2007; BRANDÃO, 1990). Contudo, esta não é uma pesquisa participante *tout court*, pois somente o pesquisador é sujeito da ação e ademais, os procedimentos de pesquisa são, também, documentos como atas, ofícios, planilhas, jornais e boletins, leis etc., tanto quanto a observação participante. Ou seja, o material a ser investigado é bastante satisfatório e de diversas naturezas e, por último, o estudo não tem como foco a alteração da realidade do conselho através desta participação, mas diferentemente, se este conselho pode auxiliar os trabalhadores da educação básica municipal na conquista de suas reivindicações, organizadas através do sindicato local.

No entanto, esta perspectiva também traz algumas questões problemáticas, sendo a principal delas o risco da manipulação do objeto a fim de que ele produza respostas afeitas à pesquisa. Reconhecendo este risco, buscou-se evitá-lo, em primeiro movimento, afastando as ideias e conceitos *a priori* do pesquisador sobre o objeto que pudesse, de alguma forma, macular a investigação. Isso sem abrir mão da perspectiva inicial que funda a pesquisa, por entender que esta opção ideológica do sujeito prescinde o ato investigativo nas ciências sociais e somente assim é possível objetivar um conhecimento (EZPELETA; ROCKWELL, 1986; TRIVIÑOS, 1987). Por outro lado, o esforço por ter diversas formas de evidências que comprovasse ou desmentisse uma hipótese ou informação também foi um procedimento adotado. Por isto, os relatos produzidos pela observação participante, só foram trazidos para o texto final quando podiam ser averiguados por outras formas de investigação, como a análise documental, em especial as atas.

É necessário dizer que os conflitos entre as diversas fontes de dados, bem como o debate teórico suscitado por esta investigação acabaram, ao longo do processo, trazendo questões novas para análise, descartando-se outras, revendo-se prioridades de análises e leituras e, principalmente, permitindo ao pesquisador vislumbrar respostas novas e mais apuradas no final do trajeto àquelas questões formuladas como centrais em seu princípio.

No conjunto de documentos analisados para o conhecimento do objeto em particular, damos destaque para as atas produzidas “reunião a reunião” que foram caras fontes de informação. Também as planilhas⁴ produzidas pela Secretaria Municipal de Fazenda (SEMAF) de Itaboraí, onde se declarava os gastos do fundo, consoante declaração contábil da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), órgão gestor do fundo, ainda que insuficientes, também trouxeram aspectos reveladores. Os ofícios produzidos pelos conselhos (convocação de pessoas, requisições de contratos, pedidos de visitas às escolas, etc.) foram outra fonte de investigação. A legislação Federal e Municipal (instituição e alterações) e Portarias Municipais (nomeação e regimento interno) formam uma última série de fontes primárias consultadas. Estas legislações estão reunidas e sistematizadas nos anexos, Tabela XVI.

Quando necessário o acervo do sindicato (SEPE-Ita) nos serviu de apoio. Em especial, os Ofícios de solicitação relacionados ao FUNDEB ou ao Conselho, como também boletins informativos- em especial o blog do sindicato- e as atas de assembleias do período foram analisadas. Outro importante material de apoio foi a produção jornalística da imprensa local, em especial os Jornais “O FLUMINENSE”, “O SÃO GONÇALO”, “ITABORAÍ” e, quando possível, jornais de maior circulação em todo o estado como “O GLOBO”, “O DIA” e o “EXTRA”. Todas as matérias de jornais utilizadas estão reunidas na bibliografia ou citadas em nota de pé de página (quando não assinadas ou quando houve transcrições de trechos ou fragmentos).

A pesquisa histórica foi o terceiro instrumento de análise utilizado com vistas a construir a análise do caso, pois que se parte do princípio que é impossível a compreensão de um objeto sem aprofundar o estudo sobre o meio no qual ele está inserido. Assim, deu-se especial atenção a dois processos históricos: a da instituição dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF. Com esta ida a gênese do conselho espera-se apreender a intenção de seus principais formuladores e, com isto, destacar não só as principais mudanças e permanências na comparação de um conselho com o outro, como os aspectos socioeconômico e cultural que influenciaram na concepção deste espaço. Outro processo histórico, corolário daquele, que se deu especial atenção, foi o do conselho de acompanhamento em Itaboraí, também

⁴ Planilha mensal de gastos com os recursos do FUNDEB, cuja apresentação é de obrigatoriedade do órgão gestor dos recursos ao conselho.

remontando, quando necessário, o extinto conselho do FUNDEF, mas priorizando o seu sucessor CACSFUNDEB-Ita que é, centralmente, o objeto aqui analisado. Assim, esta pesquisa se define como um estudo estrutural-funcional, tendo como caso de observação, mais densa e sistemática, o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB Itaboraí.

Com estas três perspectivas- observação participante, análise documental e pesquisa histórica-, pretendemos ampliar a maneira de analisar o objeto, podendo, desta forma, ter maiores e distintas fontes de informação deste. Com isto, busca-se cumprir com aquilo que se chama de triangulação metodológica na coleta de dados do estudo de caso (YIN, 2001) ou a técnica da triangulação (TRIVIÑOS, 1987).

No projeto inicial estava previsto a realização de entrevistas com os demais conselheiros como uma forma adicional de investigação. Contudo, no desenrolar da análise e participação, este procedimento foi paulatinamente descartado, visto que a condição de participante do Conselho colocou, por diversas vezes, o entrevistador e potenciais entrevistados em posições de contendas e outros antagonismos, não havendo assim, um ambiente harmônico que estimulasse a confiança necessária para que os entrevistados se transformassem em um bom informante (TRIVIÑOS, *op. cit.*; YIN, *op. cit.*). Pesa em favor desta opção, por outro lado, o vasto leque de fontes primárias que foi analisado ao longo da pesquisa.

Assim, no primeiro capítulo, apresentamos e aprofundamos o marco teórico e conceitual que norteiam esta análise, debatendo conceitos e categorias como “totalidade”, “Estado”, “sociedade civil”, “democracia”, “guerra de posição” e “guerra de movimento”, “Estado-educador”, “hegemonia”, “grande política” e “pequena política”, “intelectuais orgânicos” entre outros. Em boa parte deste debate, manteremos um diálogo privilegiado com a obra do pensador italiano Antônio Gramsci. Os conceitos “Terceira Via”, “Reforma Gerencial” e os “conselhos” (em suas diversas concepções) também serão debatidos.

No segundo capítulo, a apresentação está organizada em duas partes. 1) o financiamento da educação, através de um balanço bibliográfico e de análise de leis, promovendo um breve histórico e dando atenção as tensões entre os interesses privados disputando e se apossando de significativas parcelas dos recursos públicos da educação ao longo do tempo. Nisto nos deteremos na, de acordo com Rezende Pinto (2011),

terceira fase do financiamento da educação no Brasil, com ênfase no FUNDEB; e 2) o conselho de acompanhamento e controle social do fundo, suas inconsistências legais, limites, avanços com relação ao antecessor, atribuições, composição, representatividade, etc. Uma atenção especial será conferida à legislação municipal e suas diferenças com relação à legislação federal.

No terceiro capítulo, analisamos o conselho do FUNDEB Itaboraí em caráter de estudo de caso. Delineando os limites e dificuldades enfrentados pelos representantes da sociedade civil, em especial o representante dos professores da rede pública, indicado pelo sindicato dos profissionais da rede pública de ensino do município⁵, tentando identificar formas de participação que possibilitem conquistas deste segmento organizado, em especial as que dizem respeito, por se tratar de um fundo de natureza financeira, às condições salariais. Finalmente, a conclusão onde se espera responder e discutir os problemas aqui apresentados.

⁵ Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação- Itaboraí (SEPE-Ita)

Capítulo I- Apontamentos teóricos- instrumentais para a pesquisa: Estado, sociedade civil e hegemonia no século XXI.

Tratar do tema dos conselhos que atravessam as escolas e o sistema educacional público brasileiro pode ser feito através de distintos enfoques teórico-científicos. A Terceira Via, que será apresentada a seguir, tem, no nosso caso particular, importância central em formulações atuais deste debate, em virtude da congruência entre o conselho que estudamos e as suas proposições sobre como “democratizar a democracia”. Os seus teóricos elaboram a compreensão de que os conselhos são um importante mecanismo de participação da sociedade, ou controle social, das políticas públicas – seja na sua elaboração ou no seu acompanhamento. Eles terão, em geral, uma avaliação positiva acerca dos conselhos. Já foi citado na Introdução⁶ o uso e formulação que davam a estes espaços os regimes fascistas europeus e o “populismo” latino americano. Também o liberalismo e o materialismo histórico produziram formulações próprias sobre este tema. Dentro desta amálgama teórica, é intenção deste capítulo situar qual a perspectiva assumida nesta pesquisa.

É no marco teórico do materialismo histórico-dialético que o referido objeto será abordado. Alinhado à vertente da pedagogia que busca analisar criticamente o capitalismo por entender que este, desde sua origem até os dias atuais, mantém uma série de características fundamentais, que apontamos de forma sintética: como ser um sistema contraditório e que tem na crise uma condição estrutural graças à sua necessidade imperiosa de reprodução geral das condições de extração de “mais-valor” e de, para isto, a burguesia (classe detentora dos meios de produção) extrair parcela significativa do “mais-valor” (base do lucro) pela exploração do trabalho de outra classe social (dos expropriados dos meios de produção, os trabalhadores “livres” assalariados). Ademais, a burguesia, buscando potencializar esta obtenção de lucros, investe em avanços tecnológicos, aumentando a quantidade de mercadorias produzidas, diminuindo o tempo de sua produção e dispensando força-de-trabalho. Assim, produz cada vez mais, e com isso- o aumento da oferta – há o forçoso decréscimo da taxa média de lucro

¹ cf. supra

por mercadoria. Desta forma, e ajudado pelos contínuos insumos tecnológicos que expandem a produtividade, o capitalismo é impelido a sempre se expandir, mesmo que esta expansão se dê através da incorporação de novas regiões e territórios ao sistema, que pode se servir de força de trabalho barata, matérias – primas específicas e um mercado consumidor em potencial, com a contínua transformação da população daquela região em força de trabalho assalariada: para tanto se faz necessário expropriar os meios de produção desses trabalhadores a fim de que eles se tornem “livres”; (2) através dos ataques aos direitos constituídos dos trabalhadores onde estes conseguiram, por meio de suas lutas e organizações, garantias sociais refreadoras da voracidade do capital, em geral corporificados pelos chamados Estados de Bem – Estar Social. Estas expropriações são potencializadas pelo ameaça contínua de transferência dos postos de trabalho dos países centrais para os países periféricos onde, argumentam os operadores do capital, o custo da força de trabalho é mais barata (FONTES, 2011); (3) ou através da dessacralização e alienação de bens e valores antes sacros e/ou inalienáveis (água, o corpo, a geração da vida etc.) (FONTES, *ibid.*; HARVEY, 2007). Neste sentido, chegamos à outra importante contradição do capitalismo: a socialização das relações de produção acompanha a apropriação privada dos bens produzidos. Reivindicando o princípio da propriedade privada, a classe expropriadora concentra em suas mãos parcelas significativas do que é produzido, gerando uma concentração de rendas e bens. (MARX, 1966, 2001). Esta assunção, do caráter contraditório das relações sociais sob a hegemonia, coloca questões e problemas de ordens teórico-instrumentais na análise dos fenômenos sociais.

1. O MÉTODO HISTÓRICO DIALÉTICO: PONTUAÇÕES SUMÁRIAS

Como ressaltado acima, o método histórico-dialético tem como premissa o objetivo de compreender e superar as contradições advindas da realidade, em especial àquelas suscitadas pelas contradições do sistema capitalista. Mas, para que este objetivo fosse alcançado, Marx precisou apurar o método científico então disponível, concebendo, com isto, o método histórico-dialético. O pensador alemão, visando

analisar de forma científica o capital, buscou identificar nas relações sociais de produção, historicamente determinadas, o principal instrumento de compreensão histórico-social de uma determinada sociedade, propondo um novo método científico.

Acusando os economistas progressos- em especial, os liberais clássicos (A. Smith e D. Ricardo) - de se utilizarem de conceitos a-históricos e abstratos na construção de explicações econômicas, Marx buscava sempre identificar a forma histórica de determinado objeto, em cada realidade social específica, na busca de, para além da aparência do fenômeno, chegar a sua essência.

É desta maneira que Marx critica a Tese clássica do liberalismo que afirma ser o trabalho gerador de riqueza. Investigando a relação que a riqueza tem, na sociedade capitalista, com a mercadoria e esta com o lucro e com a exploração do mais-valor de uma classe sobre outra, Marx chega à conclusão que a produção da riqueza no capitalismo é movida, principalmente, pela *exploração* de uma classe sobre o trabalho de outra (MARX, 1966).

Neste sentido, o processo histórico de proletarização (expropriação dos meios de produção da classe trabalhadora) e a contínua divisão da produção das mercadorias, contribuíram para a perda do saber intelectual do trabalhador sobre o seu trabalho e para a sua contínua especialização, contribuindo para a ideia, fetichizada, de que as mercadorias não são produtos do trabalho humano socialmente produzido, nisto incluso a forma dinheiro. Mediatizada de diversas maneiras, as relações sociais de produção, no sistema capitalista, têm como uma de suas principais características a alienação, entendido como estado ou condição onde os seres humanos (individual ou coletivamente) se tornam estranhos, alheios, alienados dos produtos de sua atividade e, como consequências disto, permanecem alienados da natureza, dos outros seres humanos e de si mesmos. (BOTTOMORE, 1988)

Com efeito, a alienação sobre a atividade de um produtor por uma classe expropriadora é possível graças, também, ao aspecto fenomênico da realidade que dá, à aparência do fenômeno, o caráter de essência, de conteúdo, formando aquilo que Kosik (2011) denominou de *pseudoconcreticidade* e que o pensamento dialético-científico tem como objetivo, por sua vez, superar esta aparência e atingir a essência do fenômeno, reconhecendo uma dialética de ocultamento- revelação entre estas dimensões do objeto (KOFLEER, 2010) posto que

O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade é, ao mesmo tempo, um processo no curso do qual sob o mundo da aparência se desvenda o mundo real; por trás da aparência externa do fenômeno se desvenda a lei do fenômeno; por trás do movimento visível, o movimento real interno; por trás do fenômeno, a essência. (KOSIK, 2011, p. 20)

Para isto, é necessário, a partir da análise da realidade investigada, chegar, primeiro, a uma elaboração ainda caótica do todo, pois não organizada pelo pensamento, e desta elaboração chegar-se-ia a determinações cada vez mais simples. Este seria o caminho percorrido pelos liberais clássicos. Contudo, Marx afirma ser necessário fazer “a viagem de modo inverso” até chegar novamente no objeto (concreto) não mais como um todo caótico, mas como totalidade, pois identificada suas determinantes ou, segundo Kosik, separado o essencial do secundário e operada a síntese onde atingir-se-ia o “*método da reprodução espiritual e intelectual da realidade*” (KOSIK, op. Cit., p. 39) (grifos do autor). Nas palavras de Marx

O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se na determinação abstrata; no segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento. (MARX, 2008, p. 259)

Além da necessidade da “viagem de modo inverso” (ou do momento da síntese dialética após o momento da análise), outra preocupação presente neste fragmento como necessária à chegada ao concreto pensado está contida na ideia de que este “é a síntese de muitas determinações... unidade do diverso”. Há neste fragmento uma menção a outro importante conceito do materialismo histórico dialético- que nos será de grande valia em todo o processo investigativo – a saber: o conceito de totalidade.

Nos marcos aqui estabelecidos, o conceito de totalidade ganha um conteúdo determinado. Não é, sobremaneira, a totalidade dos fatos sociais, nem entendido como o todo que se reproduz imutável em parte menores quando decomposto. A “totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido.” (KOSIK, 2011, p. 44) (grifos do autor). A totalidade teria, portanto, três dimensões: ser um todo estruturado, em desenvolvimento e autocriativo (*idem, ibid.*).

Outra derivação importante acerca do conceito de totalidade é a relação que este mantém com o particular. Assumindo a ideia de que o particular não é uma parte menor do todo, mas que há no particular uma *especificidade* (que o torna particular), assume-se também- contudo e dialeticamente - que o todo se demonstra no particular, por ser este um momento daquele. “Para a dialética objetiva, o absoluto está contido também no interior do relativo” (LÊNIN *apud* KOFLER, 2010, p. 58). Segundo Kosik,

[O] Princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta, que antes de tudo significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo. Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função *dupla*, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. Essa recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo ... Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio (KOSIK, 2011, p. 49).

Diante deste sumarizado debate, a nossa investigação sobre o *conselho* e a participação (ou não) da sociedade civil organizada, como corolário do aprofundamento da “democracia” terá a preocupação recorrente de observar –metodologicamente- as seguintes contribuições advindas do materialismo histórico dialético: (1) as contradições existentes no conselho do FUNDEB, seja nas formulações acerca dos conselhos, seja no interior deste conselho. Ou seja, nos interessa não só as distintas - e contraditórias - formulações teóricas principais acerca dos conselhos, bem como as possíveis contradições existentes entre os conselheiros, e entre aquilo que se pretende nos marcos legais e aquilo que pode ser observado empiricamente; (2) distinguir aquilo que é aparência, daquilo que é essência no que diz respeito a esta relação entre conselho e “democracia”; (3) situar, em um contexto histórico mais amplo, a criação deste conselho, bem como a função social a que se destina; (4) observar traços do movimento histórico da sociedade mais geral, e analisar se estes traços se manifestam no fenômeno estudado, mesmo entendendo se tratar de um fenômeno particular.

Para tanto, é necessário promover um *detour* sobre as seguintes categorias, que também nos auxiliarão na análise: “Estado”, “sociedade civil”. Para discutir as referidas

categorias, a presente dissertação se vale dos conceitos de hegemonia, “conformismo ou sociabilidade”, “estado-educador”, “guerra de movimento”, “guerra de posição”, “pequena e grande política”, entre outros, partindo das proposições e formulações de Antônio Gramsci. Outras categorias (Reforma Gerencial do Estado, Terceira Via, democracia, etc.), estas provindas de outros autores e, algumas, oriundas de outras matrizes teóricas, também serão mapeadas com o intuito de nos auxiliar e enriquecer esta investigação.

2. O ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A exploração do trabalho e a expropriação de parcela substancial da riqueza de uma classe sobre outra não é uma característica peculiar do capitalismo. Mas este sistema tem uma diferença substancial com relação a outras “formas pré-capitalistas” de produção. Segundo Wood (2003), no capitalismo há total separação entre os mecanismos de apropriação do trabalho alheio com as funções “extra econômicas”, e, como importante consequência, o fenômeno da alienação da esfera política da esfera econômica. Ou seja, a luta de classes no capitalismo (a exploração classista sobre o trabalho) se encontra, centralmente, na esfera da produção, pois é lá que se concentram os principais instrumentos de exploração. Emerge, neste cenário, a importância do Estado, que concentraria então diversas funções necessárias para a reprodução e o desenvolvimento destas relações de produção “econômicas”.

Se, em tempos atrás, o poder de apropriação era acompanhado de outros atributos (jurídicos, militares, religiosos ou mesmo administrativos), atualmente isso já não se faz necessário, pois a capacidade de expropriação está inscrita no que entendemos como relações “econômicas”. Havendo esta separação nítida entre “econômico” e “político”, cabe ao Estado, no capitalismo, um papel central e um “caráter público sem precedentes”. Wood define o Estado no capitalismo, em termos bastante amplos, “como o complexo de instituições por meio das quais o poder da sociedade se organiza numa base superior à familiar” e uma organização de poder que se compõe de “instrumentos de coerção formal e especializados”. É também mecanismo

de fortalecimento e reprodução das relações sociais de expropriação servindo, no mais das vezes, para a reprodução da lógica do capital. (WOOD, 2003, p. 37-43).

Em geral, Marx e Engels, ao analisarem o Estado, defronte ao contexto histórico extremamente instável em que viviam (o século XIX), percebiam-no através de sua faceta coercitiva/repressora, pois, mediante os incipientes instrumento de luta das classe fundamentais do capitalismo, a conservação do poder tinha no binômio Estado-aparato coercitivo o seu mais importante instrumento. Através desta perspectiva, puderam formular uma Teoria do Estado e seu caráter classista, afirmando ser este um instrumento de subordinação e tutela de uma maioria por uma minoria. Isto, no contexto filosófico da época, representava a “desfetichização” da aparente “autonomia”, “superioridade” ou “neutralidade” do Estado, tão bem representada na filosofia Hegeliana. Marx também faz referência ao conceito de sociedade civil que para ele é sinônimo de sociedade burguesa.

Foi neste mesmo sentido que seguiu a reflexão de Lênin (2007), quando enfatizou - em sua análise sobre o Estado - os aspectos coercitivos deste (prisões, forças armadas e tribunais), definindo o Estado como “instrumento de exploração da classe oprimida” ou destacando a detenção do monopólio da violência pelo Estado como a sua característica mais visível (LÊNIN, 2007, p. 30). Em outra obra, ressalta a importância das grandes potências para a reprodução do capital monopolista (grandes trustes, expressando a fusão do capital bancário com o capital industrial) quando estes promovem a “partilha do mundo” e dividem entre as grandes potências europeias (EUA e Japão podem ser também incluídos) extensas regiões territoriais para a exploração econômica e a realização do excedente econômico produzido nos países mais desenvolvidos industrialmente. (LÊNIN, 2012). Não sem conflitos e contradições, esta partilha e a discordância sobre estes territórios é fator fundamental para o entendimento da Primeira Guerra Mundial. (HOBSBAWM, 2001, 2009)

As experiências históricas concretas vivenciadas por estes dois pensadores deram-lhes elementos para aprofundar as suas reflexões. Primeiro Marx, diante da Comuna de Paris, a quem foi contemporâneo, ressalta a importância da classe trabalhadora, ao tomar o poder, buscar destruir as Instituições que dão base ao Estado burguês e não somente toma-las para si, dado que cada forma de Estado tem íntima relação com as relações sociais de produção daquela realidade histórica específica. Em

seu clássico livro *A Guerra Civil na França*, Marx analisa a experiência da Comuna de Paris, quando trabalhadores tomam a capital francesa, montando barricadas e instaurando um curto governo popular, que não resistiu a ação do governo de Thiers que, após 72 dias e brutal repressão, retoma a cidade. Em certo momento desta análise, Marx afirma: “Mas a classe operária, não pode simplesmente se apossar da máquina do Estado tal como ela se apresenta e dela servir-se para seus próprios fins” (MARX, 2011, p. 54). Com isto começa a discorrer acerca do caráter histórico do Estado para, por fim, concluir que

No mesmo passo em o progresso da moderna indústria desenvolvia, ampliava, e intensificava o antagonismo de classe entre o capital e o trabalho, o poder do Estado foi assumindo cada vez mais o caráter de poder nacional do capital sobre o trabalho, de uma força pública organizada para a escravização social, de uma máquina do despotismo de classe.” (*ibid.*, p. 55)

A ditadura do proletariado não poderia ser, portanto, a inversão do sinal do Estado historicamente constituído, a partir da tomada de poder da classe trabalhadora, mas sim, a construção em novos marcos onde os conselhos operários, com especial atenção às milícias operárias, passam a ocupar papel privilegiado nesta reflexão. Outro atributo fundamental para esta nova forma Estado é a fusão das funções legislativas e Executivas neste conselho ou comuna.

Já Lênin em sua obra *O Estado e a Revolução*, reflexão feita no preâmbulo da Revolução Bolchevique de Outubro de 1917, assume esta perspectiva de Marx e, ao passo de reclamar a direção dos trabalhadores no processo revolucionário, reivindicando o caráter socialista desta ruptura, bem como assumindo a reivindicação histórica dos camponeses por terra, sintetiza na palavra de ordem: *todo poder aos soviets* esta ideia da necessária e profunda destruição-criativa do Estado (chamado de semi-Estado ou Estado proletário). A socialização dos meios de produção, o fim da propriedade privada, das classes sociais e, com isso, do próprio Estado seriam os processos que, em última instância, o Estado de transição socialista deveria garantir e no qual os soviets e as comunas (ou seja, os conselhos) ocupam uma posição axial. Para parte da Teoria Política inspirada no materialismo histórico, portanto, os conselhos seriam a forma privilegiada que deveria assumir o Estado quando, e se, estivesse sob a hegemonia dos trabalhadores (MARTORANO, 2011).

Tendo em vista que os autores clássicos não puderam acompanhar o surgimento e a evolução dos grandes sindicatos econômicos e dos partidos de massas, do parlamento eleito por sufrágio universal etc., o italiano Antônio Gramsci (1891-1936) propõe uma adição ao conceito de Estado. Este seria composto também pela sociedade civil, aqui entendida de forma distinta a Marx, pois seria o lugar privilegiado do consenso e associativismo “ou seja, [d]os organismos de participação política ao qual se adere voluntariamente (e, por isso, são privados) e que não se caracterizam pelo uso da repressão” (COUTINHO, 2007, p.125). Deve-se, portanto, repensar

“[O] Conceito de Estado que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional exercida através das organizações ditas privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais” (GRAMSCI, 2011, p. 267).

O desenvolvimento do Estado precisa lidar, a partir do século XX em especial, com o aparecimento das massas no cenário político, fruto, em grande medida, da luta destes setores para a extensão dos direitos políticos. E esta absorção de demandas parciais das classes subalternas é uma das formas de construção da hegemonia, que aqui se entende como: fazer com que os valores, princípios, modo de vida e visão de mundo da fração dirigente de classe se tornem “universais”, no sentido de serem assumidos pelas demais frações da classe dominante, bem como pelas classes subalternas. Para tanto, dá-se o surgimento dos chamados aparelhos privados de hegemonia (partidos, sindicatos, associações, mas também e por outro lado, meios de comunicação, associações empresariais, Institutos de pesquisa, etc., tanto da classe trabalhadora, quanto mais da burguesia)- aparelhos que promovem a disputa da sociedade a partir de uma visão da classe ou fração a qual representa- que conferem a sociedade civil um caráter conflituoso, marcado pela luta de classes.

O desenvolvimento destes aparelhos origina o que Gramsci chamará de Estado “Ocidental”, onde há uma sociedade civil mais robusta e desenvolvida que o difere do Estado “Oriental”, onde a sociedade civil é incipiente e “gelatinosa” e, por isso, neste último caso, a faceta mais clara do Estado é a sociedade política que funciona, mormente, através da repressão, tal e qual o Estado analisado por Marx e Lênin. Para Gramsci esta era uma diferença fundamental, pois modificava radicalmente a estratégia

política de tomada de poder pela classe trabalhadora. Se na revolução de 1917 um relativamente pequeno grupo político, rigidamente organizado e disciplinado, consegue tomar o poder na Rússia em crise, isto se dava por ser a Rússia Czarista um típico Estado “Oriental”. Esta estratégia não teria a mesma eficácia no caso dos Estados Ocidentais. A tão somente tomada de assalto ao Estado- tática que denominou de “guerra de movimento”- nos Estados ocidentais do século XX levariam, com efeito, a vigorosas derrotas da classe trabalhadora. A estratégia mais pertinente nestes casos seria a “guerra de posição”, ou a necessidade de se disputar a hegemonia (os aparelhos privados de hegemonia, bem como a concepção de mundo). Afinal, por detrás do Estado (sociedade política) a sociedade civil funcionaria como trincheiras e casamatas.

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isso exigia um acurado reconhecimento do caráter nacional (GRAMSCI, 2007, p. 262).

Duas questões legitimam o tratamento metodológico autônomo que estas duas esferas- sociedades política e civil- têm em Gramsci. A primeira questão se relaciona com a função de cada uma destas esferas no exercício de manter determinada organização social. Através da sociedade civil, os setores dominantes buscam construir sua hegemonia, baseando-se no consenso ou direção política, enquanto que, na sociedade política esta dominação é mantida através da ditadura ou coerção. É fundamental dizer que, com a sociedade civil, aquilo que se entende por ideologia, ganha uma base material. E, neste ponto, se afirma a segunda questão que nos permite tal distinção. Justo, pois, estas duas esferas se distinguem por uma materialidade própria e específica.

Em Gramsci, não há hegemonia, direção política e ideológica, sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera específica do ser social. O Estado aqui (na concepção ampliada ou integral) não é entendido como um corpo estranho à sociedade ou dicotomicamente oposto a ela, mas reflexo das tensões e condensação das relações existentes nela. É, com outras palavras, todo o aparato de coerção de uma classe sobre a outra, com todas as instituições criadas para tanto (polícia, exército, burocracia, a justiça, etc.), mas é também espaço de forjar o consenso através da cultura e da política, que compõem a hegemonia ou a direção cultural e ideológica de uma classe sobre outra classe ou sobre frações delas. (COUTINHO, 2007, p. 129)

Contudo, havendo esta autonomia relativa entre as duas esferas do Estado, Gramsci não perde de foco a unidade entre estas, e mais, a relação dialética (unidade-distinção) que uma mantém com a outra. Gramsci faz questão de afirmar que a disjunção entre sociedade política e civil é uma disjunção metodológica, analítica, não-orgânica. Como fenômeno social, na realidade específica, contudo, sociedade civil e sociedade política se identificam. (BUCI-GLUCKSMANN, 1980; COUTINHO, 2007; FONTES, 2006; LIGUORI, 2007; LAMOSA, 2010).

Entendendo o Estado em sua forma ampliada ou integral, Gramsci ressalta “o aspecto educativo inerente a toda relação política” (MANACORDA, 2008, p. 271). Ressalta-se, aqui, o caráter conformista do Estado, que visa produzir personalidades nas massas afinadas com o desenvolvimento social, promovidas por uma determinada fração hegemônica da classe dominante, afirma Gramsci (GRAMSCI, 2006, p. 94): “somos conformistas de algum conformismo”. O Estado (de um lado a escola positivamente, e de outro o direito negativamente, seriam espaços privilegiados desta função) teria como característica inerente o conformismo, ou a produção de uma sociabilidade permissora do desenvolvimento do aparelho econômico. Analisando a crise do período que significou a ascensão e consolidação do fascismo na Itália, o filósofo italiano afirma que “O conformismo sempre existiu: trata-se hoje de luta entre ‘dois conformismos’, isto é, de uma luta pela hegemonia, de uma crise da sociedade civil.” (GRAMSCI, 2007, p. 260). Falando acerca da tarefa educativa do Estado, ele afirma que a

Tarefa educativa e formativa do Estado ... é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade.” (*ibid.*, p. 23)

Sem negar a importância da espontaneidade, Gramsci não nega a centralidade do conformismo no processo pedagógico (e, portanto, político), à revelia das reações contrárias que esta afirmativa pudesse suscitar. Se o Estado, sob o controle de determinada(s) fração(ões) da burguesia, através da sociedade política, como também da sociedade civil, tem a incumbência de conformar as massas trabalhadoras, às “necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico”, produzindo tanto aspectos psicológicos, como aspectos físicos destes, os fazem sob a elaboração dos seus intelectuais orgânicos. Estes intelectuais- centro das reflexões do italiano- tem a tarefa

de “organizar a sociedade”, ou seja, de tornar universal o projeto da fração de classe a qual pertence, atuando prioritariamente tanto na sociedade civil quanto- quando possível e necessário- na sociedade política.

Assim, estes intelectuais buscam construir a hegemonia da sua respectiva classe (ou fração) e, para tanto, precisam estar atento às frações e classes subalternas, suas demandas, buscando produzir uma correlação de forças sempre favorável às necessidades das frações as quais representa, objetivando produzir o consenso. Para isto, podem usar de diversos expedientes de cooptação, seja a um importante dirigente isolado ou a uma proposta advinda de uma fração ou classe adversárias, seja a um grupo mais numeroso destes ou mesmo a um conjunto de propostas, realizando o que Gramsci denomina de “transformismo”, “pois este novo pessoal dirigente ... deve ser ‘transformado’ e assimilado” (GRAMSCI, 2006, p. 321), a fim de melhor subordinar a fração de classe ou classe da qual este “novo pessoal” se originou, incorpora-se uma ou outra demanda pontual das classes subalternas, mas o âmago da mudança é, na verdade, a manutenção das condições garantidoras da hegemonia daquela classe dirigente.

O transformismo seria, também, parte integrante de outro importante conceito de Gramsci a “Revolução Passiva” ou “revolução-restauração”, que consistiria na fórmula assumida em períodos onde “um Estado substitui os grupos sociais locais, ao dirigir uma luta de renovação” (GRAMSCI, 2011, p. 323). Neste processo, destaca-se o papel central do Estado e seu autoritarismo, se necessário, formando uma “ditadura sem hegemonia”, pois que neste caso

...não seja um grupo social o dirigente de outros grupos, mas um Estado, mesmo limitado como potência, seja o “dirigente” do grupo que deveria ser dirigente e possa pôr à disposição deste último um Exército e uma força político-diplomática. (*idem, ibidem*)

Coutinho chama a atenção para a afirmação do autor italiano que o conceito de Revolução Passiva só deve ser usado pela classe trabalhadora em seus propósitos a título de análise, não cabendo ser entendido como forma de ação política de tomada de poder (COUTINHO, 2007). Diferentemente, a classe trabalhadora precisaria organizar seus próprios instrumentos de disputa, que elaborassem, através da sua perspectiva, a sua visão de mundo e, assim, empreendesse a disputa da hegemonia. Ao longo de toda a sua experiência de luta histórica, a classe trabalhadora criou estes instrumentos. Dentre estes, os que mais chamam atenção do marxista italiano são: novamente os conselhos,

os sindicatos e o partido revolucionário que seria, nesta tarefa, o espaço privilegiado da classe trabalhadora.

Também os conselhos –nesta ocasião, chamados de conselhos de fábrica- foram, durante certo tempo da vida intelectual de Antônio Gramsci, objeto de profunda reflexão. Animado com a função que os soviets tiveram no processo revolucionário russo, Gramsci busca organizar nas indústrias italianas, os conselhos de fábrica, mais especificamente, na cidade de Turim. Estes conselhos tiveram rápida proliferação, atingindo cerca de 50000 operários, de cerca de 30 fábricas diferentes. Eles tinham como principal objetivo, elevar o trabalhador assalariado à condição de produtor e seria portanto, o germe do Estado socialista, o correlato italiano da experiência soviética. Contudo, as comissões internas existentes nas fábricas serviam tão somente para a defesa local dos direitos dos trabalhadores e eram restritas aos sindicalizados, limitação esta que Gramsci combate e, por isso, angaria resistência do seu próprio partido à época (PSI- Partido Socialista Italiano, que dirige boa parte dos sindicatos) as suas formulações (*ibid.*). Como reação, tem uma primeira análise muito pessimista do sindicato, a quem chama de inexoravelmente reformista, pois sua condição de existência estaria limitada a enquanto houver a contradição capital-trabalho. Finda esta contradição, termina a funcionalidade do sindicato e o seu porquê de existir. Esta é uma visão que será superada ao longo de suas reflexões (GRAMSCI, 2011).

A experiência histórica do conselho se conclui com uma grande derrota para os “conselhistas”, posto que a greve por ela organizada manteve-se sob a repressão dos patrões e o boicote dos dirigentes sindicais e, como consequência, do PSI, permanecendo nacionalmente isolada e acarretando na derrota dos trabalhadores. Amedrontada com o crescimento dos conselhos a classe burguesa ameaça com um *lock out* caso os trabalhadores insistissem em organizar os conselhos. Os conselhos, contudo, conseguem organizar a produção e provam a sua capacidade de gerir as fábricas. Continuamente abandonados pelo partido, os trabalhadores de Turim, precisam negociar em condições desfavoráveis. Findo este processo, duas clivagens importantes são feitas por Gramsci, uma em decorrência da outra: primeiro o rompimento com o Partido Socialista Italiano e segundo uma reflexão mais consistente sobre o partido, tema este que irá suplantar e absorver características de sua reflexão sobre os conselhos (COUTINHO, 2007).

Outro instrumento da classe trabalhadora que ganhará relevo no pensamento gramsciano é o sindicato. Com a experiência negativa de Turim, Gramsci passa a ter uma visão inicial um tanto pejorativa do sindicato, contudo Gramsci não negará o seu caráter histórico e, mais do que defini-lo de uma ou de outra forma, busca analisá-lo. Com isso, ele acaba por reconhecer que este instrumento pode cumprir importantes funções em favor dos trabalhadores. Afirmando que:

Se os funcionários da organização sindical consideram a legalidade industrial como um compromisso necessário, mas não perpétuo; se orientam todos os meios de que o sindicato pode dispor para melhorar as relações de força em sentido favorável à classe operária; se realizam todo o trabalho necessário para que a classe operária possa iniciar, num momento determinado, uma ofensiva vitoriosa contra o capital, submetendo-o à sua própria lei; se faz isso, o sindicato é um instrumento revolucionário, a disciplina sindical, mesmo quando voltada para fazer com que os operários respeitem a legalidade industrial, é disciplina revolucionária (GRAMSCI, 2011, p. 81-2).

Nesta passagem, pode-se perceber que o sindicato tem duas importantes tarefas a cumprir. Primeiro é a possibilidade deste de “melhorar a relação de forças em sentido favorável a classe trabalhadora”, buscando uma linguagem do próprio pensador, o sindicato é um importante instrumento na guerra de posição desta classe. Outra importante função pode ser compreendida a partir do trecho “se realiza todo o trabalho necessário para que a classe operária possa iniciar ... uma ofensiva vitoriosa contra o capital” (*ibidem*, 79-80). Neste excerto, destaca-se a importância do sindicato na luta contra o capitalismo, mais especificamente com relação à luta ideológica, o sindicato teria a tarefa de elevar a consciência da classe trabalhadora do econômico-egoísta, para o econômico-corporativo e enfim, momento da catarse política, o político-universal. Ou seja, o sindicato é um importante aparelho privado de hegemonia da classe trabalhadora que tem como função precípua tanto a melhoria da relação de forças quanto o necessário aumento da consciência de classe por parte daquela fração da classe trabalhadora. Contudo neste processo último, os sindicatos só poderiam realizar plenamente esta tarefa se estivessem relacionados a outros sindicatos, através do partido da classe trabalhadora. Sem embargo, para este pensador, o termo partido tem um sentido mais amplo do que o comum. Ele inclui não somente os partidos políticos representantes de classe ou de fração desta, como também jornais ou revistas, Igrejas, institutos de pesquisa, associações de empresários que se dispusessem a dar a direção moral e intelectual à sociedade e com isto, organizasse a cultura sob o prisma de classes

disputando o poder. O partido revolucionário da classe trabalhadora seria o seu intelectual coletivo.

Ao partido revolucionário da classe trabalhadora, que Gramsci afirma ser em seu contexto histórico específico o Partido Comunista Italiano (PCI) advindo do PSI, caberia a organização das diversas frações da classe trabalhadora, bem como das demais classes subalternas (camponeses e formas de trabalho semi-assalariados), em um projeto político revolucionário que estivesse profundamente afinado com a filosofia da práxis (como denomina o materialismo histórico-dialético), dando unidade aos demais instrumentos de luta da classe trabalhadora (sindicatos, associações, jornais, revistas, institutos de pesquisas, círculos culturais, etc.) que possibilitasse a este assumir a direção intelectual e política da classe trabalhadora e, com isso, empreender as disputas no interior do capitalismo, sob a ótica da guerra de posição. Esta guerra de posição, é importante notar, não elimina a guerra de movimento ou manobra. Afirmar isso é, em grande parte, abandonar o ideal revolucionário do pensador sardo. Ao contrário, haverá um momento onde a guerra de posição será substituída pela guerra manobra, este momento exige muita paciência bem como conhecimento da ciência da política (GRAMSCI, 2011).

Outro papel importante do partido revolucionário é promover, ele também, a elevação da consciência da classe trabalhadora do “econômico-egoísta” ao “político-universal”, pois somente um partido teria as condições materiais de desenvolver na classe trabalhadora a sua consciência para si. Este partido deveria unificar dialeticamente os dois tipos de partido então existentes. Ser, ao mesmo tempo, um partido de massas, sendo, simultaneamente, um partido dirigente, com a tarefa de formar os seus integrantes em intelectuais orgânicos da classe trabalhadora. Ele seria formado, basicamente, por três extratos: um elemento difuso de homens comuns, dotados de fidelidade e disciplina sem grande capacidade criativa; um elemento coeso e unificador, altamente criativo, capaz de organizar e disciplinar os primeiros, um elemento mediano que coloque em contato os dois anteriores.

Organizar o projeto de sociedade da classe trabalhadora, elaborar para isso, as melhores táticas com vistas à revolução e, neste processo, formar os seus quadros como intelectuais orgânicos seriam as pré-condições para que o partido revolucionário possa organizar não só a tomada da sociedade política pela classe trabalhadora, mas definir em

seu favor a disputa hegemônica e de classes que acontece privilegiadamente no seio da sociedade civil. Pois uma classe, antes de ser governo, deve ser dirigente.

Destas reflexões, nos interessam de forma imediata as reflexões sobre os sindicatos e os conselhos. Sobre o sindicato, pois é através desta organização da sociedade civil que analisamos a participação nos conselhos, bem como da perspectiva da classe trabalhadora. Estas indicações são preciosas para a análise se esta participação é capaz de auxiliar o sindicato a “melhorar a relação de forças em sentido favorável” aos trabalhadores da educação do município. De forma mediatizada também nos interessa o partido, pois este, bem como os demais, é um aparelho privado de hegemonia que busca construir uma sociabilidade distinta a da sociedade de mercado.

Sobre os conselhos - pois, para além da longa tradição e formulação que a classe trabalhadora produziu desde Marx, passando por Lênin e chegando a Gramsci – acreditamos que suas reflexões serão úteis em dois sentidos. Primeiro para aproximarmos o conceito de transformismo ao conselho que estudamos inspirado no programa da Terceira Via. Formulando melhor nossa hipótese, parte-se da possibilidade de o surgimento dos conselhos de controle social ocorrer, em grande medida, a partir das reivindicações de participação da classe trabalhadora, historicamente alijada durante largos períodos de nossa República. Entrementes, esta participação se dá de forma reduzida, esvaziada, onde não se tem espaço para debater a grande política e sim aspectos da pequena política, categorias que debateremos mais a frente⁷.

Por outro lado, os atributos dos conselhos operários e das formulações oriundas das teorias que lhes apoiam, podem nos sugerir um importante horizonte a qual pleitear. Através da análise da realidade específica e da sua correlação de forças, elaborar ações e propostas que permitam a classe trabalhadora não só avançar para uma relação de forças mais favorável, como auxiliar esta classe no “fazimento” de sua luta, ou seja, na sua tomada de consciência através da sua própria prática (THOMPSON, 2011) e na formulação de aspectos que contribuam para a sua emancipação.

Com isto afirmado, cabe analisar o projeto de sociabilidade em execução pelas frações hegemônicas da classe dominante na atualidade, haja vista ser este um ponto nodal na determinação da correlação de forças.

⁷ Cf. *Infra*; p. 39-40.

3. O NOVO CONFORMISMO: TERCEIRA VIA

O Estado de Bem – Estar social- denominado americanismo por Gramsci, observador deste processo em um momento ainda incipiente - seria uma das estratégias de cooptação à classe trabalhadora ao longo de boa parte do século XX, pois através das lutas, organizações e reivindicações destes, parcela de suas demandas foi incorporada pelo Estado, que assumiu o compromisso de garantir alguns direitos sociais, ou mesmo o esforço pelo pleno emprego, dando a maior crise da história do capitalismo, até então, uma resposta satisfatória a este modelo socioeconômico, pois permitiu a sua continuidade, ao passo que evitou a adesão de amplos segmentos da classe trabalhadora ao projeto socialista (MELO, 2005).

A crise do petróleo (1973) e a reorganização produtiva do trabalho (acumulação flexível, flexibilização das relações, a difusão da microeletrônica, da robótica e da informática) determinam a necessidade de um novo tipo humano, um novo homem coletivo, em conformidade com estas novas determinações econômicas. Além disso, a precarização das relações de trabalho e das condições de vida de um contingente cada vez maior de trabalhadores levam o capital a redesenhar suas estratégias de obtenção do consenso, no final do século XX. Nisto, o Estado de Bem- Estar também é atingido, graças à crise fiscal de 1982, que estimula a substituição deste pelo Estado Neoliberal. Como formuladores deste novo tipo de Estado e sociabilidade encontramos teóricos liberais como Friedman, Hayek e, posteriormente, redimensionando muitos de seus fundamentos originais, Anthony Giddens, autor discutido adiante. Suas duas maiores expressões políticas são Ronald Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, na Inglaterra.

Esta crise que atravessava o mundo na época faz ganhar força um argumento que se mantinha arrefecido desde a crise anterior (1929), a ideia de que o Estado é ineficaz pela sua natureza burocrática e monopolista. Em contrapartida, um mercado livre, sem distorções promovidas por qualquer interveniência estatal na economia, seria o ideal a ser atingido. Para tanto, era necessário reduzir o tamanho do Estado ao mínimo

(*downsizing*), em especial nas áreas sociais como educação, saúde, previdência e nos chamados setores estratégicos, onde os Estados Nação tinham como hábito manter sob controle, ou mesmo, monopoliza-los (HAYEK, 1999). A redução de gastos do Estado poderia lhe dar condições de maior governabilidade, bem como possibilitaria que o mercado, mais eficiente, oferecesse, de forma mais barata e mais satisfatória, os direitos sociais garantidos pelo Estado.

Os países da América Latina, em geral, foram *locus* privilegiados para estas reformas. Elas previam medidas concretas como um amplo processo de privatização, setorização de políticas sociais públicas, ataques à direitos adquiridos e às organizações trabalhadoras, etc.. O argumento era de que estes direitos regulavam um dos fatores da produção, se configurando como uma intervenção do Estado em um fator econômico, esta regulação encarecia -o e o Estado assumiria um papel paternalista, pois não permitiria o diálogo entre os lados em disputa a fim de resolverem, da melhor forma possível, aquele impasse. Estas propostas tiveram no FMI e no Banco Mundial importantes aparelhos de disseminação. Junto aos empréstimos concedidos por estes bancos aos países endividados, havia a necessidade de apresentar garantias de pagamento e também de desenvolvimento, o que significava assumir uma série de políticas compensatórias de diminuição da desigualdade e também do “empoderamento” de minorias, no intuito de garantir maior estabilidade aos regimes democráticos participativos, etc. (MELO, 2005).

Contudo, a aplicação destas medidas não logrou o êxito esperado, suscitando reações populares que colocavam em xeque este projeto de sociabilidade. Seria necessário operar determinados ajustes neste projeto. Foi neste sentido que a chamada Terceira Via (também denominada de neoliberalismo de Terceira Via) ganha espaço e passa a, paulatinamente, direcionar as pautas e os documentos produzidos pelo FMI e Banco Mundial.

Os intelectuais desta corrente tinham na reforma do Estado um princípio orientador. Caberia ao Estado promover uma sociedade civil ativa, onde seria possível restaurar os laços de solidariedade e a coesão social, assim,

... no âmbito da teorização proposta, a sociedade civil constitui-se em uma instância que possui uma materialidade, uma força própria e portadora de um elevado grau de autonomia e independência do processo histórico. Seria o novo agente histórico por excelência, em

lugar das classes sociais polarizadas. Atuaria, nesta lógica, sem chão histórico, apenas em função da vontade (LIMA e MARTINS, 2005, p. 53).

Com efeito, esta resignificação possibilita a sociedade civil ser assumida como o lugar privilegiado do diálogo, do “consenso”, do empreendedorismo, da democracia, da criatividade, enquanto o Estado é relacionado com o ineficaz, com o burocrático (no sentido pejorativo), com o arcaico. Nestes processos se opera, também, um substancial esvaziamento do conceito de “sociedade civil”, pois se retira do seu interior um determinante que, em Gramsci, é seu componente essencial: a luta de classes e o aspecto coercitivo inscrito nas relações sociais de produção do consenso, como se a “vontade” expressa pela “sociedade civil” – às vezes sob o epíteto de opinião pública – fosse espontâneo e não um “consenso produzido” de forma extremamente heteronômica, onde a classe dominante lança mão de mecanismos muito eficazes de convencimento, bem como detém, em grande medida os mecanismos de coerção. Com isso, busca-se deslegitimar aqueles movimentos sociais, presentes na sociedade civil, que assumem em seu discurso a perspectiva de classe social, pois esta perspectiva coloca sob críticas a ideia de um possível consenso social, ou mesmo colaboração, entre classes antagônicas. Ao passo que estes movimentos são deslegitimados, dão-se espaços e voz a outros movimentos que não tem na relação entre classes, ou com o mundo do trabalho, o fulcro de seu discurso reivindicatório e que, desta maneira, possibilitam um diálogo com uma sociedade cuja panaceia capitalista possa, senão incluir a tudo e a todos, ao menos diminuir drasticamente os abismos sociais, em um “capitalismo humanamente responsável”. (FONTES, 2011; WOOD, 2003).

Apostando que os “novos atores sociais” que se proliferavam na sociedade civil nos últimos anos (movimentos de minorias, raça, etnia, gênero, sexualidade, etc.) são um claro esgotamento dos instrumentos da política tradicional (partidos, sindicatos e eleições, por exemplo), propõe-se uma política renovada, onde as relações sociais e políticas são marcadas pelo consenso, sendo, portanto, menos conflituosas, pois concebia o “diálogo como fundamento da lógica de conciliação (dos inconciliáveis) interesses de classes” (LIMA e MARTINS, *op. cit.*, p. 49). Para tanto, dever-se-ia estimular mecanismos de participação direta da sociedade civil no aparelho estatal, incorporando as novas organizações, transformando-as em propulsoras desta sociabilidade.

Esta “repolitização da política” promove uma expansão dos direitos políticos ao mesmo tempo em que o esvazia conceitualmente. Pois busca retirar da política a sua dimensão conflitiva e valorizar a sua dimensão consensual e, assim, impedir qualquer possibilidade de alternativa social. Gramsci, analisando os debates políticos, diferenciou-os em dois tipos: grande e pequena política. Ele entende por “grande política” as questões ligadas às fundações de novos Estados e a luta pela defesa, conservação ou destruição de organismos econômico-sociais e suas estruturas. Em oposição, a “pequena política” seria a política do dia-a-dia, do cotidiano, das questões parciais que se apresentam no interior de uma estrutura. “Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política” (GRAMSCI, 2007, p. 21). A “repolitização da política” não é, portanto, uma estratégia recente das classes dominantes. Contudo, naquela conjuntura, na virada dos anos 1980-1990, esta operação tinha um forte apelo, pois ecoava com o malogro do bloco soviético, fenômeno que era propugnado pelos teóricos da Terceira Via, como o fim do socialismo e, por conseguinte, a inevitabilidade do capitalismo.

Não é apenas “conceitualmente” que se dá esta operação de ressignificação da política. Também as organizações tradicionais da classe trabalhadora são duramente atacadas, seja pela legitimação de novas formas de organizações políticas (em especial as ONG’s), seja pelo cooptação e ou transformismo, seja pelo uso largo da repressão de diversos tipos a estas organizações.

Também a “democracia” sofre um processo similar. Fontes (*ibid.*) afirma que a identificação da democracia com o ato exclusivo do sufrágio universal- grande traço “identificador” das democracias hodiernas - é um dos sintomas do seu esvaziamento político, que se basta agora em gerenciar as premissas macroeconômicas do capitalismo. Evitar-se-ia, portanto, contestar o capitalismo em si, reduzindo tudo à “pequena política”. Wood identifica o processo de esvaziamento político da democracia liberal ao longo de sua constituição histórica, com especial atenção à história da democracia americana, comparando-a a democracia grega, percebendo que nesta última o espaço democrático era um instrumento político de contenção da exploração da elite aos demais cidadãos- de fato, o governo da maioria contra uma minoria. Ao contrário, na democracia americana, quando não foi mais possível manter restrito às classes dominantes o conceito de povo (ou àqueles que gozam dos direitos políticos), buscou-se gradualmente, o esvaziamento dos mecanismos democráticos - haja vista a concepção

de *isegoria*, ou seja, a conjunção entre “igualdade” e “liberdade de expressão”, ter sido suprimida neste processo histórico. Ademais, substituiu-se um direito ativo (o da auto representação) por um direito passivo (o sufrágio universal). (WOOD, 2003, 2006).

Mesmo o direito ao sufrágio universal é um direito conquistado não sem muita luta popular e com diversas idas e vindas. Domenico Losurdo (LOSURDO, 2004) identifica inúmeros mecanismos de restrição para a participação das camadas inferiores na construção democrática em países tidos como “baluartes” deste espírito. Ao contrário, ao buscarem infantilizar o “povo”, o associando como crianças que não sabem pensar politicamente, associam a ideia de concessão dos direitos políticos como nova forma de absolutismo. Com isso, a restrição censitária, o encarecimento do processo burocrático para a permissão do voto, o voto só para os alfabetizados, a segregação racial, de gênero ou étnica, por um lado, e o voto por grau (voto indireto) ou plural (voto com peso diferenciado), por outro, são formas de restringir ou dificultar a grandes contingentes da classe trabalhadora, o acesso ao voto. Neste sentido, durante longo tempo, brancos pobres, mulheres, negros e imigrantes foram cerceados em seus direitos políticos nos EUA, por exemplo. Quando o sufrágio universal passa a ser considerado como algo incontestável para a manutenção do espírito democrático, busca-se enfraquecer o voto proporcional e fortalece-se o voto uni nominal, com isso, ao invés de se votar nos partidos e seus programas, a relação política passa a se dar diretamente com a personalidade do líder carismático, tradutor da vontade do “povo”, que não necessita de intermediários (como os partidos), estes que, ademais, são portadores de interesses particulares, enquanto aquele seria o verdadeiro portador do interesse coletivo daquela nação.

Segundo Coutinho,

... existe hegemonia da pequena política quando a política deixa de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas da sociedade e passa, portanto, a ser vista como um terreno alheio à vida cotidiana dos indivíduos, como simples administração do existente ... [pois] como vimos também é expressão da grande política reduzir tudo à pequena política ... Em situações “normais”, a direita já não precisa de coerção para dominar: impõe-se através desse consenso passivo, expresso entre outras coisas em eleições (com taxas de abstenções cada vez maior), nas quais nada de substantivo está posto em questão. (COUTINHO, 2010, p. 32)

Neste sentido, faz-se importante adjetivar o conceito de democracia que hoje é construída no Brasil e em grande parte do “Ocidente” capitalista, como democracia

representativa ou democracia liberal. Ela reitera a condição alienada/alienadora da política no capitalismo. Esta é bastante diferente do sentido que lhe dá as classes subalternas, em especial a classe trabalhadora que tem empreendido um esforço teórico e prático na construção de uma forma de democracia que tenha como premissa a participação efetiva dos indivíduos nas resoluções e processos políticos fundamentais e não tão somente superficiais.

Desta maneira, afirma Wood, a defesa do caráter público do Estado, da sua função social e, principalmente, da democracia, em seu sentido radical, são instrumentos importantes contra o capitalismo. Pois que o Estado é, em última análise, o ponto decisivo de concentração de todo o poder na sociedade” (WOOD, 2003, p. 49). Fontes (2011) concordando com a importância do Estado, ressalta algumas características que este vem assumindo nas últimas décadas, em especial em sua função coercitiva. Além de servir de instrumento de reprodução do capital através da coerção, a autora afirma outras características que o Estado Nacional assume a fim de servir a reprodução do que denomina de “capital-imperialismo”. Diante aos problemas - de ordem planetária – colocados nos debates atuais, pelo capitalismo (a degradação do meio- ambiente, o esgotamento dos recursos primários, a expropriação de povos, populações e recursos naturais nas diversas localidades do planeta, etc.), o Estado-Nação tem como atributo encapsular localmente o caráter da luta contra o capitalismo internacionalizado. Deve ser seletivo nas suas atribuições públicas, transferindo para setores da “sociedade civil” (aqui entendido, sobremaneira, como a iniciativa privada) as atribuições inerentes ao Estado. Isso sem falar na importância que os Estados – Nações continuam tendo como financiadores da indústria militar o que, segundo Mézáros, faz desta época a mais potencialmente fatal da história da humanidade. (MÉSZÁROS, 2003; FONTES, *ibid.*). Pois esta readequação do Estado integral, agora sob forte hegemonia da Terceira Via, precisa conformar uma nova subjetividade e novos sujeitos políticos coletivos.

Assim, a disputa sobre o significado de democracia e sua organização material assume um papel central,

A democracia idealizada pela Terceira Via significa “regime de governo” (democracia formal) combinado com algumas formas de “participação” popular (democracia dialógica) sobre certas temáticas que envolvam os interesses de “todos” (...) resignificando as formas

de participação e o sentido histórico da política e das lutas sociais (LIMA e MARTINS, 2005, pp. 65-6).

Compõe o projeto de sociabilidade da Terceira Via a expansão dos mecanismos de participação, que fortaleçam o comprometimento da “sociedade” com a manutenção da ordem capitalista, através do “empoderamento” de minorias, regidos pela democracia dialógica, estimulando uma cidadania do consenso, uma participação limitada, uma ação política individualista e parcial, a “responsabilidade social” (como transferência de responsabilidades com relação a direitos fundamentais do Estado à ‘sociedade’), o empreendedorismo, o voluntarismo, o desenvolvimento sustentável, etc., ao tempo que excluem do âmbito do Estado os assuntos relacionados à grande política. É, portanto, na elaboração, afirmação e propagação destes valores, desta visão de mundo e destes instrumentos, que o Estado deve exercer - de acordo com a Terceira Via- o seu papel de educador. Neste sentido, os conselhos de participação da sociedade civil poderiam constituir-se em espaços de suma importância na propagação desta hegemonia.

4. O BRASIL DO SÉCULO XXI: SOCIEDADE CIVIL, REFORMA DO ESTADO E NOVA SOCIABILIDADE.

No Brasil, o desenvolvimento da sociedade civil foi um fenômeno, em grande parte, ocorrido ao longo do século XX em diante. Não caberá aqui remontar histórica e pormenorizadamente este processo. Contudo, ressaltam-se alguns aspectos mais gerais da organização do Estado na atualidade brasileira a fim de justificarmos a validade da utilização dos conceitos gramscianos em nossa realidade.

A primeira aproximação é com relação à diferenciação entre “Oriental” e “Ocidental”. Assim, perceberemos ao longo da história do nosso Império e República, extensos períodos onde, segundo Coutinho (2007), o Estado brasileiro muito se assemelha ao modelo “Oriental”, onde além da sociedade civil ser “primitiva e gelatinosa”, o Estado se apresenta como um elemento forte. Esta característica, constante no Império, permanece em grandes traços ainda na 1ª República. Contudo, é importante atentar para as diversas modificações que, com a República, ocorre na

estrutura política e social do Brasil, dentre estas: a abolição da escravatura e a promulgação do Estado Laico (separando a Igreja do Estado Brasileiro) e, por fim, o processo de industrialização faz do capitalismo o modo de produção dominante no Brasil, ainda que esta “modernização” mantenha um íntimo vínculo com o “atraso” no Brasil, em especial no cenário rural. Antes de serem dois “brasis” conforme afirmação do modelo construído pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o “arcaico” e o “moderno” mantêm entre si uma relação dialética e complementar (OLIVEIRA, 2003; FERNANDES, 2008).

No início do século XX dá-se o surgimento dos movimentos de massas, dos sindicatos, das demandas operárias, do PCB (Partido Comunista Brasileiro), momento de organização da classe média, através do tenentismo, etc. Estas pressões levaram a um rearranjo que culminaram na Revolução Gloriosa de 1930.

Com esta revolução,

Os pressupostos objetivos de uma sociedade civil autônoma haviam sido criados; seus resultados subjetivos (ou seja, a formação de aparelhos de hegemonia independentes do Estado) podiam certamente sofrer um processo repressivo como ocorreu sob a ditadura de Vargas; mas, em si, aqueles pressupostos já não eram mais elimináveis.” (COUTINHO, *Op. Cit.*, p. 214)

De acordo com este autor, durante o curto período democrático, (45-64) o processo de “Occidentalização” ficou mais nítido, mesmo com a ilegalidade do PCB. Ou seja, nota-se o surgimento e a proliferação de aparelhos privados de hegemonia, revistas, jornais, rádio, televisão, diversos partidos políticos, sindicatos, centrais sindicais, organizações patronais, etc. que sinalizam bem o robustecimento da sociedade civil. Este processo foi interrompido pelo golpe militar de 64 e, ainda mais, pelo AI-5. A rica obra de Dreifuss (1981) sobre o Golpe de Estado ressalta a ação de dois aparelhos privados de hegemonia da classe dominante (IPES- Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e IBAD- Instituto Brasileiro de Ação Democrática) que deram toda legitimação teórica ao golpe, a ponto de o autor propor denominar o episódio de golpe de Estado Civil-militar. Há, neste momento, uma ação dos organismos repressivos a fim de desarticular a autonomia de instituições da sociedade civil, em especial aquelas ligadas à perspectiva da classe trabalhadora. Com isso, a modernização do capitalismo brasileiro, neste momento, teria características de uma “Revolução Passiva”.

Em meados de 70, mesmo sob o regime autoritário, percebe-se o fortalecimento da sociedade civil. De um lado principalmente, pela auto-organização de trabalhadores

urbanos, camponeses, associação de moradores, Igreja, etc conformavam um campo de organização popular. Os movimentos de massas, primeiro pelas greves de 1978 e depois as lutas de 1984 são a culminância deste processo. Por outro lado, ao longo deste mesmo período, observa-se o desenvolvimento de agências privadas de hegemonia, em geral, aquelas ligadas às classes dominantes. Assim, tem-se o surgimento de diversas associações empresariais.

A elas é preciso agregar outros tipos de organização, de caráter profissional, porém com abrangência nacional, em sua maioria pré-existentes ao golpe de Estado e que teriam importante papel na luta antiditatorial, como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), A Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Clube de Engenharia, dentre inúmeras outras, das quais carecemos ainda de uma análise conjunta. (FONTES, 2011, p. 225)

Este mesmo período também foi importante por outro motivo. É nesta época que se dá uma efetiva recepção das ideias gramscianas no Brasil. O primeiro ciclo da recepção das ideias de Gramsci aqui, ainda na década de 1960, não obteve sucesso devido a três motivos principais segundo Coutinho (2007): (a) a forte censura que se abateu, logo em seguida, sobre toda a literatura marxista com o AI-5; (b) a grande influência que o PCB (Partido Comunista Brasileiro) tinha sobre a intelectualidade marxista e, com isso, a predominância da literatura marxista oriunda da Terceira Internacional; (c) e a opção dos primeiros tradutores e interpretes de Gramsci, que preferiram associá-lo aos debates sobre cultura e literatura do que aos temas políticos contemporâneos. O segundo ciclo desta recepção se dá dos meados da década de 1970 e início da década seguinte. Fora, como o outro, promovido por militantes ligados ao PCB mas que, contudo, se distanciavam das posições e leituras inspiradas na Terceira Internacional propagadas então pelo “partidão”. Desta vez, estes intelectuais, muitos presentes no primeiro ciclo, apresentaram Gramsci como o mais importante teórico político do marxismo do século XX. A recepção e a importância de suas ideias, desde então, só tem aumentado, extrapolando as fronteiras das universidades e do próprio marxismo e sendo discutido por setores como a Igreja (na Teologia da Libertação) e mesmo por liberais e conservadores (Coutinho; *op. cit.*).

A década de 1980 foi, também, importante neste processo de “Ocidentalização” e de construção da hegemonia burguesa no Brasil, por três fatores. O primeiro deles foi o processo de recepção/ressignificação que passou o conceito de “sociedade civil”. No Brasil, o longo período de autoritarismo, obscureceu o conceito de sociedade civil da forma como estamos acostumados a entender. Motivada por este mesmo contexto, a

recepção das ideias de Gramsci também foi influenciada neste sentido, pois “as análises sobre as formas da política enfatizavam – como é compreensível – o peso do autoritarismo e da ditadura militar.” (FONTES; *op. cit.*: 223). Durante tempos entendia-se “civil” como o simples oposto do “militar”. O sentido gramsciano do termo- cuja luta de classes ocupa lugar central- foi mantido por alguns setores que se organizaram, principalmente, em torno do Partido dos Trabalhadores (PT), em especial aqueles setores que se reivindicavam à esquerda. Contudo, a ampla recepção de suas influências engendraram as mais diversas interpretações de sua obra. Assim, com esta ampla recepção e devido ao contexto anterior autoritário, ao final da década de 1980, era possível ver uma concepção de sociedade civil com sutis alterações- mas importantes consequências- no vocabulário político corrente. A sociedade civil passava então a representar a democracia e a liberdade enquanto a sociedade ou regime militar representava o autoritarismo e a repressão. Importa notar que, aqui também, a sociedade civil deixava de ser o palco da luta de classes e passava a ser o espaço privilegiado do diálogo e da democracia.

O segundo fator foi o surgimento de aparelhos privados de hegemonia de – então - novo tipo que tem contribuído sobremaneira para a construção da sociabilidade do capital: as organizações não governamentais ou ONG’s. Estas buscam redefinir as práticas político sociais, de forma que auxiliem no desenvolvimento do capitalismo em seu estágio contemporâneo. Assumindo, salvos raras exceções que ainda mantém algum vínculo com os movimentos sociais, o ideário do neoliberalismo de Terceira Via, contribuem para a construção e consolidação de uma “nova pedagogia da autonomia” (NEVES, 2005) ao propagarem o esvaziamento da política (a política do consenso, onde se busca omitir a heteronomia das relações sociais e a existência de classes sociais), da aceitação acrítica da ideia de responsabilidade social, pelo estímulo ao voluntarismo (que serve como eufemismo para a precarização do trabalho, muitas vezes), pela redefinição da democracia, de sociedade civil (e de outros conceitos e termos caros aos movimentos sociais), etc.

O terceiro fator, concomitantemente a estes outros dois, foi o *transformismo* pelo qual passou segmentos do movimento social e, posteriormente, dois dos maiores instrumentos de luta da classe trabalhadora: a CUT (Central única dos Trabalhadores) e o PT. Ou seja, o processo pelo qual os principais instrumentos que propagavam a luta anticapitalista no Brasil e organizavam uma visão de mundo a partir da perspectiva dos trabalhadores, foram sendo gradualmente cooptados e se tornaram, também estes,

instrumentos portadores da nova sociabilidade capitalista de Terceira Via (COELHO, 2005).

O Estado de Bem- Estar Social no Brasil nunca chegou a ser uma realidade. A profunda desigualdade social, a presença de interesses particularistas seculares no interior do Estado- nação, a interdição e vigilância feita às organizações da classe trabalhadora e o autoritarismo, marca profunda do Estado brasileiro, impediram que, ao longo de boa parte do século XX, as lutas pelos direitos sociais resultassem em direitos sociais universais de fato. Contudo, o ideário desenvolvimentista - fórmula, em geral, adotada pelos governos graças à grande influência dos intelectuais da CEPAL- propugnava a presença de um Estado forte como propulsor da economia. No entanto, a década de 1980 deu claros sinais do esgotamento do modelo desenvolvimentista brasileiro. Estagnação econômica, inflação estratosférica, desemprego, aumento da dívida externa, obsolescência da planta industrial brasileira, eram alguns destes sinais. Planos e mais planos econômicos foram tentados a fim de se conter a inflação. O discurso que apregoava a diminuição dos gastos do Estado como forma de estimular o desenvolvimento econômico, ganha corpo no Brasil: é a chegada do neoliberalismo que, ao contrário da maioria dos países da América Latina, só se materializa, de modo pleno, no início dos 1990.

Uma primeira onda neoliberal foi experimentada pelo governo Collor de Mello, com a abertura da economia para a concorrência internacional, privatizações de algumas empresas, demissões de servidores, e uma política heterodoxa de combate à inflação, com vistas a se obter a estabilidade econômica, premissa para uma economia que pretendia concorrer nos mercados globalizados, segundo seus artífices. Há uma sensível redução dos gastos do Estado com pessoal.

Com a crise política que finda o governo Collor de Mello, Itamar Franco sobe ao poder e promove um governo de coalizão. Na composição dos Ministérios, misturavam-se políticos de diversos partidos e espectros políticos. Dentre estes, encontrava-se Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, num primeiro momento ocupou o Ministério das Relações Exteriores e foi, posteriormente, realocado para o Ministério da Fazenda, sendo um dos responsáveis pela elaboração do Plano Real.

O Plano Real teve como mérito atingir a almejada estabilização monetária, com brusca redução da inflação, graças a um “respeitável colchão de divisas” (PAULANI,

2010, p. 120) e ao arrocho salarial; alavancou, assim, a popularidade do então ministro da fazenda que renuncia ao seu cargo com vistas à disputa presidencial. No pleito federal seguinte, foi eleito no primeiro turno com aproximadamente 53% dos votos válidos. Desde o início do seu primeiro mandato, FHC cercou-se de intelectuais orgânicos afinados com a lógica da Terceira Via propagada pelos Bancos Mundial (BM)- e Interamericano de Desenvolvimento (BID). Bresser-Pereira fora escolhido para ocupar o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Seria responsável pela Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. Profundamente inspirada no ideário social liberal, ou de Terceira Via, esta Reforma- entendida através do Estado Integral ou ampliado- buscava consolidar uma nova relação entre sociedade política e sociedade civil, tendo como foco a reorganização da sociedade política, dada a nova configuração da sociedade civil brasileira.

Percorrendo o histórico recente do Estado brasileiro, Bresser- Pereira (2002) entende que a crise do Estado no Brasil foi caracterizada por 15 longos anos de estagnação econômica e por índices hiperinflacionários que somente foi revertido a partir de 1994, com a criação do Plano Real. Esta crise teve como cerne a perda do crédito público (e sua conseqüente capacidade de intervenção) e pela sua poupança pública negativa. A perda de capacidade de intervenção, a falta de competitividade das empresas brasileiras no mercado global, o fracasso na constituição de um Estado de Bem Estar social, o colapso na forma burocrática de administrar, etc. são todos fatores constituintes desta crise do Estado, agravada pelo retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988, pois que comprometia ainda mais o Aparelho Federal em atribuições e gastos aos quais ele poderia (1) transferir aos entes federados; (2) contar com a participação da “sociedade civil”. As propostas formuladas para o Estado brasileiro tinham como referências as reformas ocorridas principalmente no Reino Unido. Mais do que diminuir o tamanho do Estado, trata-se, de acordo com o intelectual, de redefini-lo: construir um “Estado menor, mas melhor” (*ibidem.*: 38). Esta redefinição terá como premissa a recuperação da sua governabilidade

Para isso a reforma do Estado teria de garantir um Estado sadio do ponto de vista fiscal, dotado de poupança pública que lhe permitisse desenvolver suas políticas, e administrativamente bem equipado, dotado de um serviço civil de profissionais e instituições adequadas para uma administração gerencial (*Idem, ibid.*).

Não há desacordo desta Reforma com relação às políticas macroeconômicas estabelecidas pelo FMI- Banco Mundial. Ao contrário, busca-se justamente afinar o Estado brasileiro à nova condição de concorrência globalizada, cuja sua principal função continuaria sendo a de propulsor do desenvolvimento social e econômico, não mais como garantidor dos direitos sociais, mas principalmente como “sócio”. Assim, cabia a esta Reforma Gerencial definir três esferas daquilo que estava sob sua responsabilidade. Em um primeiro grupo, aqueles serviços ou atribuições que poderiam ser atendidos com maior eficiência pelo mercado, em geral as empresas estatais. Isto significou um amplo leque de privatizações de empresas públicas ou de quebras de monopólios⁸. Do outro lado, aquelas funções que seriam o Núcleo Estratégico do Aparelho do Estado e deveriam continuar sob esta estrutura, a advocacia geral da União e os cargos ligados à administração do aparelho de Estado, por exemplo. Neste intermédio, estabelece-se àquelas atribuições que, regulamentada e garantida pelo Estado, deveriam ser exercidos, pela sua “natureza mais eficaz”, por organizações da sociedade civil: as Organizações Sociais (OS’s). Neste bojo se encontra a saúde, a educação, a previdência e a ciência e Tecnologia, todas elas devendo ser financiadas pelo poder público (já que estes “serviços” são interesses de todos), mas não geridas pelo Estado: é a propriedade *pública – não estatal*. Nem propriedade privada (típica do mercado), nem propriedade estatal (típica do Estado), nem propriedade corporativa (típica dos sindicatos, associações e clubes), esta forma de propriedade demandaria outro tipo de organização para geri-la: as OS’s que

Além de se constituir como espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização destes serviços do que as organizações estatais ou privadas (*ibid.*: 235).

Propondo definir o “interesse público” com o vago “interesse comum a todos”, os direitos sociais como “serviços sociais”, os cidadãos como “usuários”, e “publicização” como a transferência de direitos universais à gestão particular das OS’S que gozam de financiamento público (ou a parcerias público-privadas), a reforma gerencial do Estado brasileiro é promovida valorizando-se os princípios do mérito, da eficiência, do menor custo e melhor resultado, da satisfação do usuário, da

⁸ Interessante é o caso da Petrobrás que poupada de ser privatizada, muito em conta por causa da reação popular, teve o seu monopólio sobre o Petróleo extinguido.

desconcentração de atribuições, da descentralização da execução das políticas públicas e da concentração das decisões, da focalização das políticas sociais, e da redução de gastos do Estado, bem como do controle da sociedade sobre a execução destes serviços. Este controle se daria por quatro principais formas: o controle do legislativo, a opinião pública, as oposições políticas constituídas e, principal e diretamente: o controle social. Este que teria nos conselhos um espaço privilegiado de participação.

Foi sob a égide da Reforma Gerencial que vimos surgir o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (CACS-FUNDEF), precursor do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (CACS-FUNDEB) que, no estudo de caso de Itaboraí, constitui o nosso objeto de estudo.

CAPÍTULO II- O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Este capítulo busca investigar, através da análise de leis relacionadas e de pesquisas sobre o tema, o Conselho do FUNDEB (Fundo de desenvolvimento da educação básica e valorização do magistério). Para tanto, primeiramente, construiremos um breve histórico sobre os fundos de financiamento da educação no Brasil e, posteriormente, mapearemos as principais fontes de financiamento que conformam a receita educacional dos municípios brasileiros, dando especial atenção para o FUNDEF e FUNDEB. Esta aproximação tem o objetivo de identificarmos as principais questões que perpassam o financiamento da educação pública no Brasil. Desta maneira, espera-se ter uma aproximação que nos auxiliará na investigação acerca do orçamento municipal da educação em Itaboraí, que é analisado em seguida. No segundo momento do capítulo analisaremos- à luz do mesmo procedimento metodológico (análise de legislação e balanço bibliográfico)- a legislação relativa ao Conselho do FUNDEB propriamente dito, tanto federal, em um primeiro momento, quanto Municipal. A seguir e por fim, pontuamos algumas semelhanças e diferenças dos conselhos do FUNDEF/FUNDEB.

1. BREVE QUADRO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Não existe qualquer menção à vinculação de recursos para a educação no Brasil na primeira Constituição republicana (1891). Este dispositivo apareceu em 1934- determinando para os Municípios e a União a aplicação de, no mínimo, 10% de sua receita em educação, para os estados esta determinação se elevava para 20% - mas logo foi suprimida pela promulgação da Constituição “Estado Novista” (1937), retornando quando na redemocratização do regime político brasileiro, através da Constituição de

1946. Nela, há uma alteração com relação aos percentuais estabelecidos em 1934 que, para os Municípios, se elevava para 20% (o mesmo patamar dos estados, que fora mantido), a União se obrigava a reservar 10% de sua receita para a educação. A Lei de Diretrizes e Bases da educação de 1961 (4024/1961) – no governo João Goulart- alterou o percentual mínimo da União em 12%. Contudo, pouco tempo depois, a ditadura civil-militar instalada em 1964 suprimiu qualquer vinculação orçamentária na Constituição. A Emenda Constitucional -1 (EC-1) de 1969 retornou com a vinculação de 20% para os Municípios, exclusivamente. A desvinculação destes recursos é fator determinante para os baixíssimos patamares de investimento na educação pública computados neste período e para o conseqüente favorecimento da iniciativa privada, reforçado pela criação do salário-educação concomitante a esta precarização. (CUNHA, 2009; DAVIES, 2007, 2008; ALGEBAILLE, 2009)

Esta outra fonte de financiamento teve como marca o beneficiamento do ensino primário privado. Era nominado de salário-educação, pois era um tributo cobrado sobre a folha salarial das empresas (1,4% do total, segundo a Lei 4.440/1964) cujo objetivo seria o desenvolvimento do ensino público primário

... mas foi usado para sustentar as escolas privadas, pois a lei que o criou (Lei nº 4.440) permitia que empresas, em vez de fazerem o seu recolhimento aos cofres públicos, montassem escolas para seus funcionários e dependentes (o Bradesco e algumas grandes empresas aproveitaram esta brecha legal) ou comprassem vagas nas escolas particulares para seus funcionários e dependentes, inicialmente no ensino primário, depois no ensino de 1º grau (a partir de 1971) (DAVIES, 2008, p. 446).

Foi neste cenário, de continua desvinculação de recursos para a educação pública e de transferência de grandes somas deste para a iniciativa privada que, no início da década de 1980, surgiu a Emenda Calmon (EC-24), que previa a destinação de 13%, no caso da União, e 25%, no caso de Municípios, estados e Distrito Federal para a educação. A lei que regulamenta esta Emenda (7348/1985), promulgada dois anos depois, previa - em seu Art. 3º, §4 - a correção e compensação no último trimestre dos valores devidos não aplicados nos primeiros nove meses, buscando amenizar um grave problema à época: a inflação exorbitante e a burocracia na liberação dos recursos que corroía o valor real destes quando, enfim, estavam disponíveis.

A Constituição Federal de 1988, ora vigente, no que diz respeito ao financiamento da educação, reserva alguns artigos. No Art. 211, de acordo com o

princípio de Regime de Colaboração, definem-se as áreas prioritárias de atuação de cada um dos três entes federados. Aos municípios caberá a responsabilidade pela educação pré-escolar e ensino primário; aos estados: o ensino médio; e à União caberá a responsabilidade sobre o ensino superior, a função organizativa do sistema nacional de ensino e, com relação aos recursos, a função redistributiva e complementar. No artigo seguinte já se estabelece uma vinculação de percentual de impostos dos entes federados à educação,

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988)

e no §5 do mesmo artigo, fala-se daquela outra fonte de financiamento, o salário-educação:

Art. 212-

§5- O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes”.
(*idem, ibid.*)

Já o Art. 213 abre uma importante brecha para o privatismo na educação- assumindo este conceito “*como a prática de por a administração pública a serviço de grupos particulares, sejam econômicos, religiosos ou político- partidários*” (CUNHA, *op.cit.*, p. 322) - pois determina quais estabelecimentos de ensino podem ser destinatários de receitas públicas. Além dos estabelecimentos oficiais, gozam do direito de requerer financiamento público entidades educacionais comunitárias, filantrópicas ou confessionais desde que comprovem não ter fins lucrativos e, em caso de encerramento de suas atividades, destinem o seu patrimônio ou ao poder público ou a outro estabelecimento enquadrado nesta lei. Também estes recursos podem ser destinados à concessão de bolsas de estudos, quando houver falta de vagas na rede oficial e for comprovada a impossibilidade de custeamento dos estudos pelo educando.

Duas importantes modificações legislativas na educação concorrem para a aprovação no governo FHC: a LDB e o FUNDEF. Enquanto se articula politicamente para aprovar, por intermédio do senador Darcy Riberio, uma proposta de LDB distinta daquela que vinha sendo discutida desde o encerramento dos trabalhos constitucionais

de 1988, o MEC também prepara uma reforma do financiamento da educação no Brasil. No contexto da Reforma Gerencial promovida por Bresser-Pereira, a educação passava a ser alvo prioritário destas reformas que buscavam combater a crise fiscal através da contenção dos gastos sociais, da focalização de políticas, da descentralização na execução dos serviços públicos sociais repassados á sociedade e aos entes federados, ao passo que centralizava o poder elaborador, deliberativo e avaliativo, na esfera da União (SIECZKOWSKI, 2007).

Neste espírito de conter os gastos da educação, o governo FHC institui, em 1994, o Fundo Social de Emergência (posterior Fundo de Estabilização Fiscal) retendo 20% dos recursos vinculados à educação, que passava a dispor agora de 3,6% a menos de receitas de impostos (20% de 18% = 3,6%). Este dispositivo veio a ser consagrado por intermédio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) que teve seus efeitos na educação até o ano de 2011. Outro mecanismo utilizado pelo governo FHC que também seguia a lógica do ajuste fiscal e que retirava possíveis recursos educacionais foi a criação ou ampliação de contribuições que, por ter uma natureza contábil distinta dos impostos, não entram na base de cálculo dos recursos vinculados. O maior exemplo desta política foi a Contribuição Provisória por Movimentação Financeira (CPMF).

No que diz respeito ao financiamento, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/1996) consagra um Título (o VIII) inteiro ao tema, denominado “Dos recursos Financeiros” que inclui, ao todo, 10 artigos e inúmeros parágrafos e incisos. Já no Art. 68, definem-se as fontes dos recursos públicos destinados a educação. São elas: receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais além de outros recursos previstos em lei. O Art. 69 reafirma o Art. 212 da CF/1988. Contudo, em seus parágrafos ulteriores, dá maior especificidade àquilo que pode ser considerado recursos vinculados a educação, estabelecendo, entre outras coisas, novos prazos para o repasse (BRASIL, 1996).

A Lei 9394/96 introduziu mecanismos na política de financiamento, que possibilitou melhor definição de gastos com a manutenção e desenvolvimento de ensino, embora a formulação tenha deixado brechas que permitem desvios de verbas educacionais para outros fins, como os gastos financeiros dos empréstimos tomados

para o setor: 1) definiu quais recursos públicos deveriam ser aplicados na educação; 2) definiu quais atividades poderiam ser enquadradas como Manutenção e desenvolvimento de Ensino (Art.70) ao tempo em que define quais atividades não devem ser fomentadas por tais recursos (tais como saúde escolar, alimentação, etc.), no artigo seguinte (PALMA FILHO, 2006).

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996)

Os artigos seguintes estabelecem que a União deverá garantir um padrão mínimo de qualidade e que isto se evidenciará em um custo mínimo anual por aluno. Introduzindo a ideia de ponderação de dois fatores (1) valor anual por aluno (a ser posteriormente formulado) e (2) número de matrículas, relacionando estes dois fatores com o montante mínimo de verbas que o ente federado deveria dispor a fim de manter seus estabelecimentos de ensino. Estes critérios de financiamento irão pautar os fundos seguintes (FUNDEF-FUNDEB e também, o segundo critério, será introduzido no Salário Educação). (DAVIES, 2008). No mais, os artigos corroboram e tornam mais específicos alguns aspectos das diretrizes já presentes na CF-1988.

1.1 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) é um fundo de natureza contábil criado pela Emenda Constitucional 14 (EC-14/1996) e regulamentado pela lei 9424/1997, com previsão de adoção automática por todos os entes federados em 1998. Somente o Pará, por conta de um acordo específico, adiantou a sua adoção ainda no ano de 1997. Este fundo redistribuía os recursos no âmbito de cada estado, entre estado e municípios de acordo com as matrículas computadas no ano anterior no segmento do Ensino Fundamental, para aqueles entes que tinham o ensino fundamental como prioridade de acordo com o Pacto federativo estabelecido da CF/1988 e reiterado na LDB 9394/1996.

Criado sob a hegemonia do neoliberalismo de Terceira Via no Brasil, este fundo enfrentou cada vez mais a contradição entre demanda crescente e recursos escassos para a educação, trazendo à tona os debates acerca das novas formas de financiamento e sobre a questão da relação entre gasto por aluno e qualidade de ensino (DANTAS, 2011). Não obstante, também emergem no debate sobre financiamento da educação ideias como a “eficiência” dos gastos e “custo mínimo” como importantes peças de constituição destes fundos (MELCHIOR, 1997). Ideias estas que estavam em consonância com programas de reformas educacionais apoiados pelo Banco Mundial-BIRD.

Forjado no governo FHC, sob a coordenação do então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, o fundo, segundo os seus idealizadores, tinha como objetivos principais “a promoção da justiça social, a promoção de uma política nacional de equidade, a promoção de uma efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério” (VAZQUEZ, 2005).

A cesta de impostos que forma este fundo é composta pela receita de 15% dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI exportação e a desoneração de Exportações (LC 87/1996) também conhecida como Lei Kandir (vide tabela II, infra).

A distribuição desta receita dar-se-á, entre Estado e Municípios, através de um valor médio por aluno obtido no âmbito de cada estado, multiplicado pelo número de matrículas que cada ente federado apresenta no Ensino Fundamental Regular. Este valor médio é resultado da divisão entre a Previsão Total de Recursos Arrecadados pelo fundo (PTRA FUNDEF) no estado e o número Total de Matrículas no Ensino Fundamental regular nas redes públicas (estados e municípios) do ano anterior (TM) mais a Previsão de Novas Matrículas (PNM).

$$\text{Mínimo aluno/ano (previsão)} = \frac{\text{PTRA FUNDEF}}{\text{TM} + \text{PNM}}$$

Quando o valor mínimo estadual for menor do que o valor mínimo estabelecido nacionalmente- que foi estabelecido através de decreto presidencial, mas tem como critério legal de cálculo nacional a mesma “equação” dos estados - a União atuará na complementação destas receitas a fim de que elas atinjam o patamar mínimo nacional. Contudo, de 1998 a 2003, à título de ilustração, os valores mínimos estabelecidos nacionalmente não obedeceram o previsto em lei, ficando bem abaixo do que seria o valor correto, caso a lei fosse respeitada. (VAZQUEZ, 2005; PINTO, 2008; DAVIES, 2007). Vazquez (*op. cit.*) calcula que, nos cinco primeiros anos de fundo (98-2003), o montante de recursos da União que deveria ter sido aplicada ao fundo mais não foi, atinge o valor de R\$ 13, 5 bilhões. Esta vultosa economia, bem acima do valor realmente aplicado a título de complementação, demonstra que o norte do estabelecimento do valor mínimo nacional, mais do que a qualidade de ensino proferida em lei, foi a política de ajuste fiscal, com especial atenção aos cortes em gastos sociais, implementada ao longo de todo o governo FHC.

O próprio MEC reconheceu que a União estava poupando dinheiro com o FUNDEF, pois não cumpria com os pré-requisitos para o estabelecimento do valor mínimo por aluno, o que acarretou em vultosa economia aos cofres federais, conforme podemos observar na tabela a seguir.

Tabela I: “Calote” da União no período do FUNDEF

Tabela 5: Valor mínimo aluno-ano nacional, complementação e calote da União.					
ANO	Valor anual Decreto Presidencial (em R\$)*	Valor legal Art. 6º da Lei 9.424/96 (em R\$)**	Complementação efetuada pela União (milhões de R\$)	Complementação prevista em Lei (bilhões de R\$)	Calote da União (bilhões de R\$)
1998	315,00	418,78	487	2,0	1,6
1999	315,00	453,10	580	2,6	2,0
2000	333,00	511,35	486	3,1	2,6
	349,65	536,91			
2001	363,00	585,38	392	3,5	3,1
	381,15	614,65			
2002	418,00	685,66	431	3,9	3,5
	438,90	719,95			
2003	446,00	786,16	395	4,4	3,9
	468,30	825,47			
2004	537,71	864,00***	701***	5,0***	4,3***
	564,60	907,00***			

Fonte: Dados organizados e calculados a partir do Relatório Final do "Estudo sobre o valor mínimo nacional do FUNDEF", realizado pelo Grupo de Trabalho - MEC (instituído pelas Portarias nº 71 e nº 212, de 2003).

Observações: * valores anuais correntes por aluno(a), destinados às matrículas de 1ª à 4ª e 5ª à 8ª séries; ** valores anuais correntes por aluno(a), previstos pela lei para matrículas de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries; *** valores anuais correntes estimados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Esta pareceu ser a tônica do governo FHC e também Lula da Silva ao longo de todo o fundo, pois ano-após-ano a União descumpriu com o estabelecido em lei. Segundo Davies,

Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o FUNDEF é capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do FUNDEF (n. 9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões. (DAVIES, 2006, p. 757)

A fim de garantir a “valorização do magistério”, a lei que criou o FUNDEF (9424/1996), em seu Art. 7, determina que *pelo menos* 60% do total do fundo deve ser aplicado na remuneração destes profissionais. Outro ponto importante na lei é- em seu

Art. 4- a instituição de conselhos fiscalizatórios, nominados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social que buscava estimular a participação da sociedade civil no acompanhamento da execução de políticas públicas. A lei 9424/1996 determinava que o conselho do FUNDEF, no âmbito municipal, deveria ter, no mínimo, 4 (quatro) conselheiros: a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; os professores ou os diretores das escolas públicas do ensino fundamental; os pais de alunos; os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Caso haja Conselho Municipal da Educação, haveria mais um assento. Ressalta-se também a instituição de uma conta única- atrelada ao Banco do Brasil- para a movimentação dos recursos advindos do FUNDEF, segundo o artigo 3º, da referida lei.

A municipalização forçada do ensino fundamental foi um dos efeitos mais visíveis do FUNDEF, pois atrelava a receita ao número de matrículas de acordo com o Pacto federativo para a educação, que obrigava o Município a priorizar o atendimento deste nível de ensino (PINTO, 2007).

Este atendimento prioritário ao Ensino Fundamental estava em plena consonância às metas estabelecidas pela UNESCO no documento *Declaração Mundial Educação para Todos*, resultado da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, que buscava promover a universalização do acesso à educação, a erradicação do analfabetismo, ao mesmo tempo em que objetivava focalizar recursos.

Se a criação deste fundo deixa poucas dúvidas de se tratar de avanço na política de financiamento da educação fundamental, em se comparando com as políticas anteriores, ele não deixou de causar duas importantes distorções. A primeira delas é com relação aos demais níveis de ensino da educação Básica. Ao passo que o fundo atendia ao Ensino Fundamental regular, deixava em descoberto os outros níveis e modalidades de ensino da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Médio, Ensino Profissionalizante e EJA). Assim, percorrendo todo o Ensino Básico de uma determinada localidade, o estudante da rede pública teve de conviver com escolas com dotações orçamentárias muito díspares, variações estas que influenciam diretamente na qualidade do ensino. Outra distorção foi com relação às disparidades regionais. Não foi observado, ao longo do período de vigência do fundo, uma diminuição das disparidades regionais, isto graças ao reduzido papel complementar que se prestou a união neste

período. (VAZQUEZ, *op. cit.*). Com isso, a distribuição de recursos díspares na educação brasileira continuou, ao longo deste fundo, dando sua “parcela de contribuição” a permanência do *desenvolvimento desigual e combinado* das distintas regiões brasileiras (FERNANDES, 2008).

2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL ATUALMENTE

2.1 O SALÁRIO – EDUCAÇÃO

Esta contribuição foi, como já dito, criada em 1964 para financiar o então ensino primário público, mas foi usada, em grande medida, para sustentar as escolas privadas, pois a lei que a criou (Lei nº 4.440/1964) permitia que empresas- em vez de realizarem o seu recolhimento aos cofres públicos- ou montassem escolas para seus funcionários e dependentes ou comprassem vagas nas escolas particulares para seus funcionários e dependentes, inicialmente no ensino primário, depois no ensino de 1º grau (a partir de 1971). “Em 1981, as bolsas e as indenizações de gastos propiciadas por recursos do salário – educação correspondiam a 70% das vagas das escolas privadas de 1º grau no país” (CUNHA, 2009, p. 326) e ainda em 1984, elas, embora caíssem, ainda cobriam metade das matrículas da rede privadas (DAVIES, 2008).

As alterações mais recentes buscaram corrigir este quadro. Uma importante alteração já é inserida na CF/1988, Art.212, §5, pois se insere o termo “público” na destinação dos recursos advindos desta contribuição social, contudo o restringe ao ensino fundamental, e permite as empresas deduzirem estes investimentos dos beneficiados. A Emenda Constitucional 14 (EC14), de 1996, retira a possibilidade de dedução. Entretanto, esta emenda mantinha o financiamento daqueles alunos que já gozassem do benefício anteriormente, fazendo com que esta transferência de recursos públicos para a esfera privada continuasse por mais alguns anos, antes de findar-se. A

lei 9766/1998 determina que, por ser contribuição social e não imposto, o gasto com o Salário-Educação não deveria ser computado como integrante do mínimo em educação. Não obstante, nem sempre foi esta interpretação que a União formulou acerca desta receita. O governo FHC, por exemplo, criou uma série de dispositivos legais que lhe permitiram contabilizar o salário-educação como parte da receita devida pela União ao Ensino Fundamental (SIECZKOWSKI, *op. cit.*; DAVIES, 2008).

O Salário-Educação corresponde, atualmente, a 2,5% da folha de pagamento das empresas e é arrecadado pelo governo federal, que até 2003 ficava com 1/3 da arrecadação nacional e repassava os 2/3 aos Estados onde ele havia sido arrecadado. A lei 9766/1998 determina que a cota estadual seja dividida entre municípios e o estado de acordo com critérios a serem fixados em lei estadual. Até dezembro de 2003, apenas 16 estados contavam com uma lei que regulamentasse a divisão estado/municípios (o Rio de Janeiro não era um desses) e, com isto, a divisão (1/3 de cota federal e 2/3 de cota estadual) foi modificada pela Lei Federal nº 10.832/2003, Art. 2º, ao repassar automaticamente parcela da cota estadual às prefeituras de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental, beneficiando-as, pois que deixaram de depender da regulamentação (muitas nunca feitas) desta repartição pelos governos estaduais. Contudo, a divisão entre os três entes federativos faz-se agora em cima do montante de 90%, dado que 9% da arrecadação do salário-educação ficam retidos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o financiamento de programas diversos e 1% fica retido no INSS, a título de taxa de administração. Assim, a União acaba concentrando uma totalidade de 40% dos recursos arrecadados com esta contribuição, através de distintas instituições. É bem verdade que boa parte destes recursos destinados ao FNDE e a União acabam retornando aos municípios e estados sob a forma de variados projetos, contudo estes projetos são determinados pelo FNDE/MEC e não pelo município e/ou estado. Esta multiplicidade de projetos e formas de recebimento de recursos por parte dos entes federativos é um complicador para o efetivo controle das finanças da educação no Brasil. Agravando este quadro, desde 2004, através do Decreto 4950/04, o superávit financeiro e o resultado da sua aplicação no mercado passam a integrar as finanças do Tesouro Nacional e deixam de estar sob controle do FNDE (DAVIES, *idem*).

Também o salário educação, pela sua dinâmica - onde as cotas estaduais são devolvidas a unidade da federação onde são arrecadadas- não contribuí para a

diminuição das diferenças regionais da educação. Duas características colocam o salário – educação em contradição com a dinâmica do FUNDEF-FUNDEB. Enquanto estes últimos diferenciam- através de um fator de ponderação que varia de 0,7% a 1,3- as diversas modalidades de ensino, o salário educação estipula um valor geral de matrícula independente de modalidade ou segmento. Além disso, o FUNDEF-FUNDEB se destina somente as áreas prioritárias de atuação do ente federado, enquanto o salário educação é extensivo a toda e qualquer matrícula do Ensino Fundamental. Assim, buscando sintetizar as alterações no salário-educação, o professor Nicholas Davies afirma:

Em síntese, a dimensão progressista da modificação introduzida pela EC nº 53 é minada pelo fato de não ser acompanhada de aumento proporcional dos recursos para atender ao número maior de matrículas na educação básica, não corrigir as enormes desigualdades tributárias entre Estados na distribuição das cotas estaduais e municipais do salário-educação, e de, ao atribuir peso igual a todas as matrículas da educação básica, ser contraditória com a lógica do Fundeb, que atribui pesos diferenciados de acordo com os níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino, supostamente baseados num padrão de qualidade nunca definido (DAVIES, 2008, p. 451).

2.2 O PNE (2001)

A ideia de um Plano Nacional de Educação não é recente no Brasil. Já o “Manifesto dos Pioneiros” (1932)- documento assinado por ilustres e diversificados intelectuais ligados à área da educação- ao diagnosticar a ausência de uma continuidade e a falta de unidade de plano, ensejam a importância da construção de um plano nacional. Inspirada por este manifesto, a Constituição de 1934, outorga à União a responsabilidade de fixar, controlar e fiscalizar um Plano Nacional e atribui ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a responsabilidade por sua elaboração. O plano foi enviado ao Ministério da Educação em 1937, sendo deixado de lado pela mudança constitucional no mesmo ano. Na LDB-61, esta exigência retorna e a atribuição sobre ele cabe ao Conselho Federal de Educação, sendo proposto um plano em 1962 que será revisto ainda em 1965- devido as alterações introduzidas pelo salário educação- e em 1966- graças ao enfoque de políticas de combate ao analfabetismo e dos ginásios voltados ao trabalho. Este foi o primeiro Plano Nacional de Educação tendo em conta que o plano de 1934 não chegou a ser implementado. Diversas tentativas de consecução de um plano foram tentadas até a Constituição de 1988, nenhuma delas gozando de

tempo suficiente para lograr eficácia e, com isso caracterizando aquilo que Cunha (2006, 2009) denominou de *zigzague* das políticas educacionais no Brasil.

O Art. 214 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação. Na LDB -96 esta obrigatoriedade é referendada nos artigos 9º-I e 87º que, além disso, institui a década da educação (com metas e objetivos consonantes ao Documento de Jomtien) e estabelece, ainda, que a União encaminhe uma proposta de Plano no prazo máximo de um ano. Este prazo, contudo, não é respeitado e o governo só apresenta uma proposta quando o deputado Ivan valente (PT-SP) protocola na Câmara dos deputados uma proposta organizada por amplos setores do movimento social, especialistas e estudantes, o *PNE: proposta da sociedade brasileira*. Um importante ponto deste documento, relacionado ao financiamento da educação, é o aumento gradativo do investimento na área relativo ao Produto Interno Bruto (PIB), com vistas a atingir, ao final do PNE (em 2010), a marca de 10% do PIB para a educação pública.

Como tivera sido apresentado antes, o *PNE- proposta da sociedade brasileira* gozou do direito da precedência e, com isto, teve de ser debatido pelo plenário da Câmara dos Deputados antes da proposta do governo. Foi designado como relator, o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) que acabou apresentando um substitutivo de sua autoria, incorporando em essência as propostas contidas no projeto do governo. Este substitutivo tramitou por três anos, sendo aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então presidente (FHC) em 11 de janeiro de 2001, através da lei 10.172.

Dentre as atribuições previstas nele estava o estabelecimento de um índice de investimento na educação pública relativo ao PIB. Não obstante, o valor deste índice foi um intenso debate que ocorreu entre sociedade civil, entes governamentais e especialistas⁹. O PNE - aprovado pela lei 10.172/2001 - traz um capítulo- nominado “Financiamento e Gestão”- cuja proposta é que, em um prazo de dez anos (ou ao fim da vigência do plano), o Brasil atingisse a meta de 7% do PIB em investimento em

³ A disputa em torno do percentual era uma das mais acaloradas nos debates acerca do PNE. Havia propostas, por parte da base governista, de 5,0% e 6,5%. Os movimentos sociais e diversos especialistas, organizados sob o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, organizaram um PNE- Proposta da Sociedade Brasileira – que propunha, por sua vez, o índice de 10 % do PIB em investimento na educação. Debate este que retorna a pauta política, haja vista a formulação do novo PNE.

educação. Entrementes, esta meta foi passível de veto por parte da presidência da república, tendo como justificativa (a) a falta de indicação da fonte que promoverá este incremento e por isto estar em dissonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Plano Plurianual então vigente e (b) não determinar a divisão de papéis entre municípios, estados e a União no que tange a este acréscimo de recursos. Com isso, podemos observar que houve poucos avanços- e até mesmo retrocessos - no que diz respeito ao aumento proporcional de recursos com relação ao Produto Interno Bruto Brasileiro. Conforme podemos observar na Tabela XVII (vide anexo) e no gráfico I, a seguir (que cobrem uma série histórica do investimento na educação com relação ao PIB -2000/2010 – cuja aferição foi realizada pelo do Instituto de Política Econômica Aplicada- IPEA), existe uma série decrescente deste investimento, nos anos de 2002 a 2004. Com isto, ademais todo o salutar debate sobre a eficácia da fixação do investimento na educação com relação ao PIB, ressalta-se uma importância na criação desta vinculação: coibir ou mesmo impedir diminuições neste montante, em especial no que diz respeito ao investimento público.

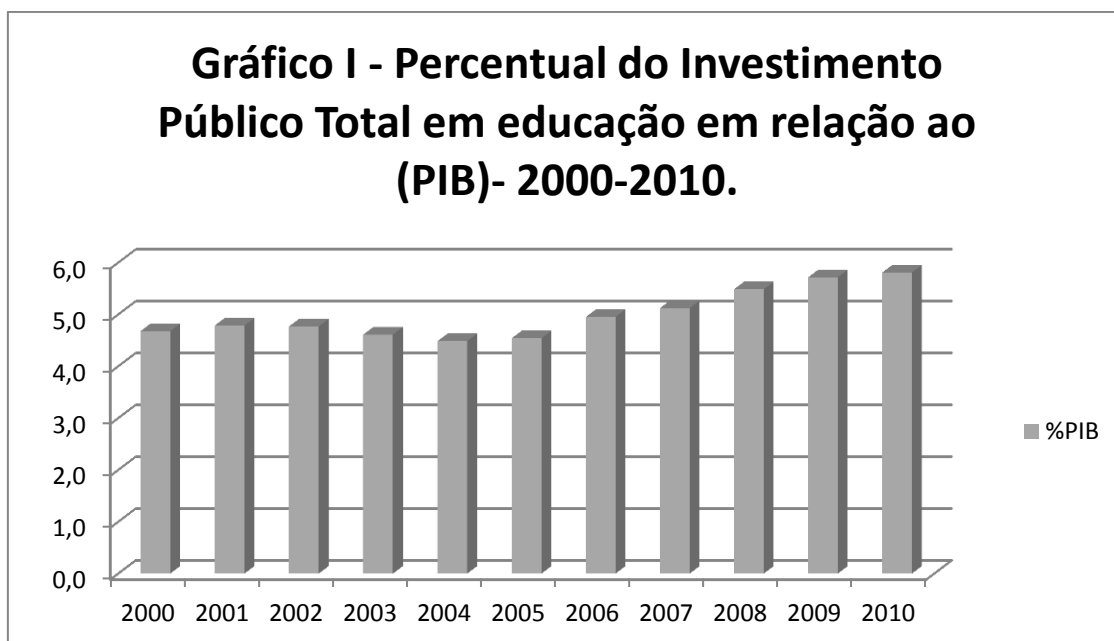


Gráfico Organizado pelo autor a partir de dados disponibilizados pelo IPEA.¹⁰

¹⁰ A série histórica relativa ao período de 2000-2010 foi organizada consoante dados estimados pelo IPEA, conforme disposto na Tabela II do anexo. Contudo, os dados para os anos seguintes (2011-2012) onde se utilizaria a mesma metodologia da série histórica (vide notas da tabela II, anexo), que seriam de nosso interesse, não se encontram disponíveis.

Outro ponto presente na lei 10172/2001 é a determinação para

Item 11.3.2. 42. Instituir em todos os níveis, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. (BRASIL, 2001)

A criação de mecanismos de fiscalização e acompanhamento a fim de controlar os demais recursos, novamente, combina-se com a possibilidade de esvaziamento de suas atribuições, haja vista que a proposta é que tenhamos a duplicação de conselhos tendo em conta a redação fazer menção a criação de *outro* conselho com responsabilidade complementar a daquele que fiscaliza as verbas oriundas da União.

A existência de inúmeros objetivos e metas (257 no total) é entendida por especialistas como uma confusão entre aquilo que é prioritário e aquilo que é acessório. Isso sem contar que estas metas, dado o veto do presidente, não gozam da garantia de acréscimo de recursos. Não é possível elaborar um plano sem lhe determinar os recursos. Este numero exagerado de metas contribui também para o não cumprimento de muitas delas, como o dispositivo que determinava a avaliação do PNE após 4 anos, também ignorado, já no governo Lula da Silva.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (MEC, 2006), por sua vez não traz grandes novidades ao tema do financiamento. Além de ressaltar o aumento da arrecadação do salário-educação e as inovações positivas trazidas pelo FUNDEB, reitera o compromisso do governo federal no aumento dos recursos de sua parte destinados à Educação Básica, com vistas a superar o atraso e a dívida educacional brasileira. Este plano acabou por substituir o PNE 2001, que teve grande parte de suas metas abandonadas, até o seu ano de encerramento, quando deveria ter sido substituído por outro Plano Nacional de Educação, com início previsto para 2011.

Precedidas de encontros regionais e estaduais a Conferencia Nacional de Educação (CONAE), de 2010, preparou um texto final que buscava ser, assim, uma proposta para um novo PNE. Este CONAE foi um espaço composto por distintas e diversas (até antagônicas) instituições e organizações. Uma ausência sentida dentre elas

foi o do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN. Este sindicato participara da comissão de organização do CONAE, contudo, discordando do processo de construção da conferência, aligeirada e pouco democrática, o ANDES-SN decide, no seu 54º Conselho, pela não participação na conferência como participante, pois esta seria uma forma de legitimar um processo que buscou referendar as políticas governamentais contidas no “documento- referência”¹¹. Um documento final da CONAE foi aprovado e serviu de base para o Projeto de Lei 8035/10, apresentado pelo Poder Executivo.

Atrasos no trâmite legislativo, bem como a intensa discussão no interior da sociedade que o Projeto de Lei 8035/10 suscitou, retardaram a aprovação deste. Cabe lembrar que o projeto de lei foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 20/12/2010- já, portanto, gozando de tempo insuficiente para a sua apreciação e votação e implementação em 2011- tendo a sua redação final sido aprovada por esta casa e remetida a matéria ao senado federal no dia 25/10/2012, quase dois anos após. Neste período, foram apresentadas 2915 emendas ao projeto de lei original, somente nesta casa, dando a dimensão dos debates e dos interesses suscitados. Até o presente momento de encerramento desta pesquisa, o PNE não havia sido aprovado.

Não obstante, analisaremos a redação inicial e final do projeto de lei- a apresentada e a aprovada - pela Câmara e remetida ao Senado Federal. Das inúmeras metas que o projeto de lei traz, nos ateremos aos dispositivos que versam sobre financiamento da educação ou sobre os conselhos. Neste sentido nos interessa o Art. 2º, Inc. VIII, que afirma ser uma das diretrizes deste PNE o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, 2012) artigo presente em ambas as redações, pois não alterado. Ainda nos artigos que compõem a lei, outros trechos tratam da questão do financiamento, em especial os §3 e §4, do Art. 5. No primeiro se determina que a meta

¹¹ Segundo entrevista dada pelo então 1º Vice- Presidente do ANDES-SN, Antônio Lisboa, em entrevista a Leila Leal, para o Especial sobre a CONAE, organizado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio do Rio de Janeiro (EPSJV- RJ).

de investimento será reavaliada após 4 anos, podendo ser aumentada, caso se julgue necessário, para o cumprimento das metas estabelecidas. Já o §4 determina que sejam utilizadas para o cumprimento da meta de investimento 50% dos recursos advindos do Pré-sal, nisto incluso os *royalties*.

O valor do índice foi, novamente, objeto de debate. Assim, na meta 20 do projeto de lei inicial, estabelece-se como objetivo atingir-se 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em gastos com a educação, até 2020. A movimentação de amplos setores em torno da bandeira dos 10% da educação, fez com que a Comissão de Educação propusesse e a Comissão de Cidadania e Justiça aprovasse, também como meta 20, a meta de 7% para a educação no primeiro quinquênio e de 10% ao final da vigência do plano. Para tanto, utilizar-se-ia, segundo a meta 20.3 do PL – redação final “50% (cinquenta por cento) dos recursos da União resultantes do Fundo Social do Pré-Sal, royalties e participações especiais, referentes ao petróleo e à produção mineral, à manutenção e desenvolvimento do ensino público” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012). Diferente, também, do documento final da CONAE que objetivava aumentar o percentual dos impostos vinculados como forma de obtenção de recursos extras.

Outra alteração proposta neste documento é a introdução de um Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que posteriormente dará lugar ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), diferindo do valor mínimo por aluno/ano pois incorpora como ponderação as condições mínimas de qualidade de ensino. Este é um ponto que, segundo Resende Pinto (2011), é um importante instrumento em defesa de uma escola de qualidade e é uma ideia presente desde a Emenda Constitucional 14 (que cria o FUNDEF), contudo não concretizada, chegando a ser suprimida pela Emenda Constitucional – 53, que instituiu o FUNDEB, a qual nos deteremos a seguir.

2.3 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO BÁSICO E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEB)

O FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério) foi criado por intermédio da PEC 415/2005, transformada na Emenda

Constitucional – 53/2006, regulamentada pela Medida Provisória 339/06, sendo convertida no Projeto de lei- Nº7, aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente, sob o número 11.494/2007 e, por fim, regulamentada pelo Decreto Nº 6.253/07. Com vistas a substituir o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental), determinou-se que o período de vigência deste novo fundo seria de 2007 a 2020. Apresentava como principais diferenças ao fundo anterior, dentre outras coisas, duas importantes características: uma é o aumento do percentual recolhido dos impostos que são destinados ao fundo (de 15% para 20%) tanto quanto a inclusão de outros impostos na composição deste; outra é quanto a abrangência – o FUNDEB destina-se a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) enquanto o seu antecessor atendia, exclusivamente, o Ensino Fundamental. Há, portanto, ao mesmo passo, tanto o incremento dos recursos ao fundo, quanto o aumento – em maior número - de alunos a quem o fundo se destina (DAVIES, 2006). Ante a possibilidade da diminuição do mínimo na transição de um plano para outro, ficou garantido que a complementação da União respeitaria percentuais fixos (mais uma novidade: a fixação do percentual de contribuição da União), até atingir o valor de 10% do total arrecadado pelo fundo, em 2010. Outra medida foi assegurar “a irredutibilidade e correção dos valores referentes ao aluno do ensino fundamental praticado em 2006” (GOMES, 2009, p. 9).

Tabela II - Transição FUNDEF- FUNDEB.

	2007	2008	2009	A partir de 2010
Impostos remanescentes do Fundef ¹²	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos novos ¹³	6,66%	13,33%	20%	20%

¹² São eles: Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI exp., Desoneração de Exportações (LC 87/1996).

¹³ Impostos adicionados ao FUNDEB pela EC 53: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD, Impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores- IPVA, Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios- ITR, Receitas de Dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Matrículas	Ensino Fundamental + 1/3 das demais	Ensino Fundamental + 2/3 das demais	Toda Educação Básica	Toda Educação Básica

Fonte: MEC

O FUNDEB, tal como seu antecessor é um fundo de natureza contábil que estabelece um valor mínimo por aluno e redistribuí os recursos de acordo com os dados do Censo Escolar do ano anterior. Um fator de ponderação modifica o valor-aluno de acordo com as diversas modalidades e etapas de ensino e a localidade da unidade escolar¹⁴. A transição do FUNDEF ao FUNDEB foi feita de forma gradual, sendo os novos impostos e os novos percentuais, bem como os novos alunos, introduzidos na fórmula contábil ao longo de 2007, 2008 e contabilizando os 100% em 2009. Também a União, criticada por ter se “desresponsabilizado” com a educação fundamental através do FUNDEF (DAVIES, 2006; CASTRO, 2007) graduou o seu aumento de investimento determinando ano a ano, até 2010, os valores de contribuição ao fundo (vide Tabela). Mesmo assim, ao analisar a composição do FUNDEB percebemos que ele é formado majoritariamente por recursos advindos dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

O referido fundo deve servir para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo como enfoque primordial a valorização profissional do magistério. Assim, uma importante subvinculação determina que, *no mínimo*, 60% das verbas do FUNDEB serão destinadas para a remuneração do profissional do magistério da educação básica pública (professores e profissionais de apoio direto), tal e qual o seu antecessor. Os outros 40% podem ser gastos com as outras atividades descritas como MDE

¹⁴ De acordo com a Resolução MEC Nº 8, de 25 de julho de 2012 que aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Os fatores para o ano de 2013 são os seguintes: creche em tempo integral: pública: 1,30; conveniada: 1,10. Pré-escola em tempo integral: 1,30. Creche em tempo parcial: pública: 0,80; conveniada: 0,80. Pré-escola em tempo parcial: 1,00. Anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00. Anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15. Anos finais do ensino Fundamental urbano: 1,10. Anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20. Ensino fundamental em tempo integral: 1,30. Ensino médio urbano: 1,20. Ensino médio no campo: 1,30. Ensino médio em tempo integral: 1,30. Ensino médio integrado à educação profissional: 1,30. Educação especial: 1,20. Educação indígena e quilombola: 1,20. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20.

(Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Um problema que se apresenta é o fato de o termo profissional do magistério¹⁵, usado para designar àqueles aptos a serem contemplados pelo FUNDEB não corresponder ao universo de profissionais que atuam na escola (ficam excluídos, todos que não exercem função de ensino ou suporte de ensino, assim, nos termos da lei, não são citadas funções como porteiros, merendeiras e faxineiros, psicólogos, entre outros).

O Imposto de Renda retido na Fonte (IRRF) é o imposto existente no âmbito da União que não compõem a cesta do FUNDEB. Já nos Municípios, os impostos que não compõem a cesta são: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS). Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB uma quota de recursos federais, repassada sempre que, no âmbito de cada estado ou município, seu valor/aluno não alcançar o mínimo estabelecido nacionalmente. Nem todos os municípios precisam desta complementação e, como visto, este foi um dos expedientes do fundo anterior que contribuiu para a economia de recursos da União. Assumindo a validade da crítica, a lei 11494/2007 estabelece um percentual fixo devido pela União ao fundo. Sob o título de complementação da União, ela está assim definida:

Contudo, mesmo a determinação explícita em lei não impediu o seu desrespeito. Conforme podemos observar na tabela III, no primeiro ano quando passa a vigorar a complementação da União ao fundo na ordem de 10% do total arrecadado (2010, último ano do governo Lula da Silva), podemos perceber o descumprimento do governo federal com este dispositivo. A complementação da União somente atingiu o patamar de 6,84% neste ano, os outros 3,16% que ficaram faltando, transformados em números absolutos, dão uma quantia próxima aos 2,5 bilhões¹⁶ de reais que deixaram de serem investido na educação básica por parte do governo federal. Nos demais anos, o percentual estipulado de complementação do fundo pela União foi respeitado.

Tabela III- Complementação da União 2009-2012

¹⁵ De acordo com o Inciso II, § único, do art. 22 da Lei 11.494 de 2007, “os profissionais do magistério da educação são: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica”.

¹⁶ Com exatidão, de acordo com os dados dispostos pela STN: R\$ 2.472.942,20.

Tabela- Complementação da União 2009-2012			
Ano	Total FUNDEB (estados, DF e municípios)		Percentual (%)
	Complementação da União		
2009*	R\$ 67.862.566,00	R\$ 5.070.150,00	7,47%
2010	R\$ 78.262.542,00	R\$ 5.353.312,00	6,84%
2011	R\$ 89.211.462,00	R\$ 9.328.911,00	10,46%
2012	R\$ 88.191.198,00	R\$ 10.372.207,00	11,76%

FONTE: Tabela organizada pelo autor, de acordo com dados disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN): <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-constitucionais-e-legais/estatisticas>

* Em 2009, o mínimo estipulado pela lei 11494/07 não era o de 10% mas de uma contribuição de 4,5 bilhões de reais, naquilo que foi cumprido.

No período por nós analisado com relação aos dados do fundo (2009-2012), foi possível perceber a seguinte alteração do valor mínimo por aluno estipulado pela União:

Tabela IV: Valor mínimo aluno/ ano- União: 2009-2012.

Valor mínimo aluno/ ano- União	variação (ano-a-ano)
2009	R\$ 1.221,34
2010	R\$ 1.414,85
2011	R\$ 1.729,33
2012	R\$ 1.867,15
2013 (previsão)	R\$ 2.243,71
	20,17% (previsão)

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir de dados disponíveis FNDE/MEC¹⁷.

Comparando-se o aumento do mínimo, com a inflação do período, pode se afirmar que houve aumento real de recursos para a educação nos três intervalos de tempo, excluindo-se o que é previsão. Contudo, o aumento do valor mínimo por aluno em 2012 foi bem menos expressivo do que nos dois anos anteriores, haja vista a inflação do período ter sido registrada em 6,5%, segundo dados do IBGE/INPC. O valor mínimo por aluno ainda não atende a critérios claros com relação a um debate sobre condições mínimas de aprendizagem, não obstante todo o esforço feito por especialistas neste sentido. Nisto que, o custo aluno qualidade (CAQ), com uma definição clara- e ainda inexistente legalmente- do que sejam os critérios *mínimos* de qualidade de ensino, pode ser um avanço, com relação a um critério estritamente contábil ou financeiro que,

¹⁷ De acordo com as seguintes publicações: Portaria MEC nº 788, de 14 de agosto de 2009; Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010; Portaria Interministerial nº 477, de 28 de abril de 2011; Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012; e Portaria Interministerial nº 1.496, de 28 de dezembro de 2012.

em última instância, acaba a mercê das variações orçamentárias. Importante notar que já existe um PARECER do Conselho Nacional de Educação sobre o assunto, datado de 05 de maio de 2010, cujo relator é o Sr. Mozart Neves Ramos, mas que ainda aguarda homologação. A prática do governo, a fim de conter os gastos, quando a receita não atinge o esperado, tem sido o reajuste para baixo do valor mínimo por aluno, através de diversas Portarias¹⁸. O critério deste fundo repete, em suma, aquilo que foi prática no FUNDEF, a saber: a divisão do total arrecadado pelo número total de matrículas, utilizando-se, ainda, o fator de ponderação para os diversos níveis e modalidades de ensino. Nem todos os níveis ou modalidades de ensino da rede básica são igualmente contemplados pelo FUNDEB, a exclusão das creches pelo fundo, no seu início, ou o baixo fator de ponderação do EJA, bem como a limitação a um máximo de 15% do total dos recursos para esta modalidade, acabam colocando restrições nas ofertas das matrículas nestes níveis ou modalidades de ensino.

3. O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO EM ITABORAÍ- 2009-2012

¹⁸ Segundo a matéria da “Revista Educação”: “Em 2013, o valor mínimo a ser investido em cada estudante da escola pública pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) está estimado em R\$ 2.243,71. A quantia é 7,1% (R\$ 147) superior à primeira estimativa do valor aluno-ano de 2012 (R\$ 2.096) - investimento este que, no entanto, não se concretizou. Na prática, a quantia para cada estudante foi de ---R\$--- 1.867,15 no ano passado, segundo a Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro, que redefiniu e divulgou os parâmetros praticados pelo Fundeb no exercício de 2012.

O motivo da queda foi a diferença entre a previsão de arrecadação de recursos do Fundeb calculada meses antes (R\$ 114.333.417,60) e a real arrecadação do Fundo (R\$ 102.602.115,10). Essa diferença entre a estimativa e a receita efetiva é de mais de R\$ 11,7 milhões (10,26% menor do que o previsto), o que também influencia o pagamento do piso nacional do magistério. A receita do Fundeb provém das contribuições dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, somadas às complementações proporcionais da União - mínimo de 10% do valor depositado por estados e municípios.

E 2012 não foi o primeiro ano em que os números não se materializaram devido ao comportamento da arrecadação no período, ditado pelo ritmo da economia e por cortes de impostos. Em 2009, quando o total da receita estimada, em março, era de R\$ 81.941.775,70, o valor acabou revisado para R\$ 72.700.083,20 no segundo semestre - uma diferença de R\$ 9.241.692,50 (11,27%). O valor mínimo aluno-ano no exercício de 2009 ficou em R\$ 1.221,34 e não em R\$ 1.350,09, como o previsto.”

Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/190/fundeb-estimativa-e-realidade-277150-1.asp> acessado em: 04/04/2013.

Com isso, procederemos à análise da Receita Municipal da educação em Itaboraí. Para tanto, levantaremos os dados referentes às três principais fontes de financiamento da educação municipal no Brasil: a arrecadação local (receita municipal), o FUNDEB e o Salário- Educação (SE) ao longo do intervalo de 2009 a 2012. Importa notar que sob a rubrica do SE se encontram também os demais recursos transferidos aos municípios à título de projetos diversos pelo FNDE. Os dados aqui dispostos foram todos retirados dos balancetes apresentados pelo poder público municipal de Itaboraí ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), disponíveis todos em seu sítio eletrônico¹⁹. Cabe, portanto, uma importante ressalva: estes dados, mais do que serem dados que se pretende de precisão contábil, são dados produzidos com o caráter aproximativo, buscando reter, em linhas gerais, as oscilações do orçamento municipal estudado.

A lei orgânica municipal de Itaboraí determina que as receitas da educação sejam compostas por, nunca menos de, 25% dos impostos recolhidos (desconta-se deste total o valor que o município destinou ao FUNDEB, bem como de 20 % sobre o Fundo de Participação Municipal - FPM). Ou seja, repete aquilo que é determinado pela CF-88 e atualizado pela 11494/2007. A receita municipal configurou-se como a peça mais difícil de composição, haja vista a inacessibilidade de diversos dados obstados pelo Poder Executivo local, que busca manter estes orçamentos como se fossem verdadeiras “caixas-pretas”. Por reiteradas oportunidades foram solicitadas informações acerca do orçamento local como também do sistema municipal de educação, mas estas solicitações foram sistematicamente ignoradas. Os dados aqui apresentados só foram obtidos *a posteriori*, quando da divulgação destas contas por parte do Tribunal de Contas do Estado, isto criou uma importante defasagem no acompanhamento das contas públicas, haja vista que as receitas tanto do FUNDEB quanto da arrecadação local precisam ser gastas no ano fiscal da sua arrecadação e são ambas destinadas, exclusivamente, a Manutenção e Desenvolvimento de Ensino funcionando, muitas das

¹⁹ O sítio torna público o relatório resumido da lei de responsabilidade fiscal, o que não permite a conferência pormenorizada dos dados apresentados e com isso, efetiva fiscalização. Estes dados podem ser acessados a partir do endereço eletrônico:

vezes, uma de forma complementar à outra. Por fim, os balancetes expostos pelo TCE, de caráter resumido, não permite uma investigação mais do que superficial destas contas, pois não discrimina os gastos de forma que se permita esta averiguação.

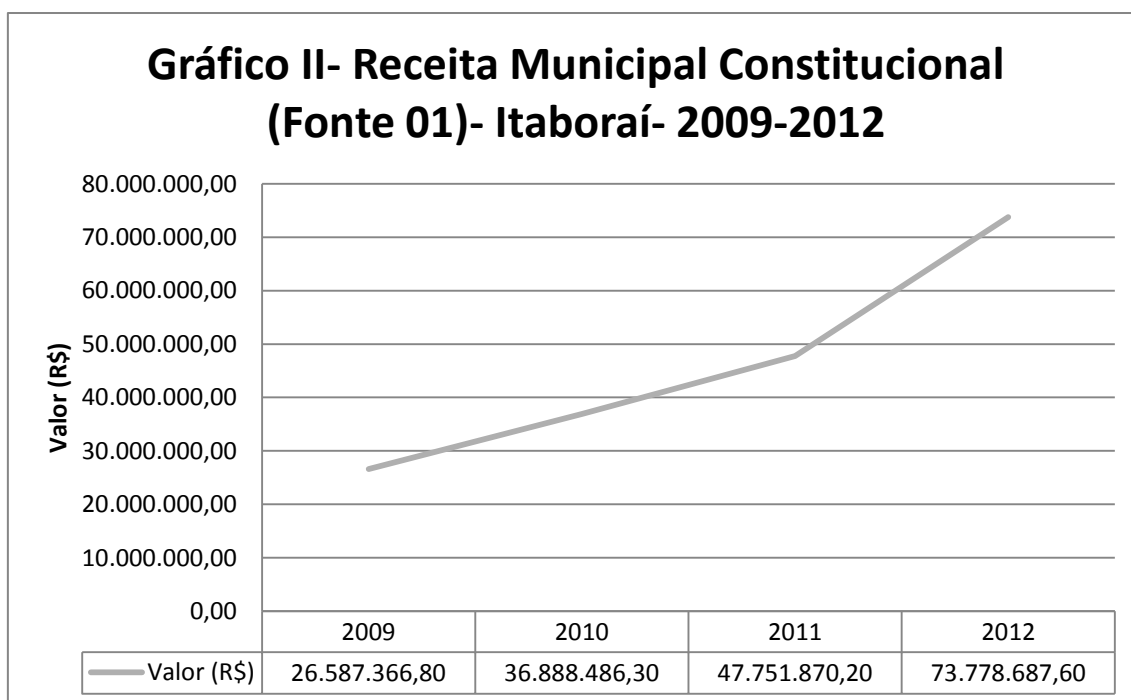
Conforme podemos extrair, a partir da análise dos dados presentes na Tabela V, é expressivo o aumento das verbas relativas à arrecadação municipal destinadas à educação. Em 2009, data início de nossa análise, o montante de verbas arrecadadas destinadas a educação era R\$ 26.587.366,80, o aumento contínuo ano-após-ano, foi significativo, chegando ao percentual de 177,49% de aumento em 2012 com relação a 2009, sem o desconto da inflação do período. Com o desconto, o percentual não deixa de ser significativo, mas fica em torno de 160%. Em valores brutos, o montante da arrecadação em 2012 chegou à R\$ 73.778.687,60. O aumento significativo desta receita se deve a chegada de novos empreendimentos ao município, em decorrência do processo de instalação do COMPERJ que ora se processa no Município. Isto significa que, muito provavelmente, o orçamento municipal destinado à educação continuará tendo o mesmo comportamento crescente nos próximos anos. Se observarmos o gráfico II, percebemos que a curva ascendente acentuou-se notoriamente no biênio 2011-2012.

Tabela V- Evolução da Receita Vinculada Municipal – **Fonte 01**.

Receita Constitucional 25% (Fonte 01)				
Ano	Valor (R\$)	Varição (a)	Inflação (b) ²⁰	Varição Real (a-b)
2009	26.587.366,80	0%		
2010	36.888.486,30	38,74%	4,31%	34,43%
2011	47.751.870,20	29,45%	5,91%	23,54%
2012	73.778.687,60	54,50%	6,50%	48,00%
2009-2012		177,49%	16,97%	160,52%

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir de dados disponíveis no TCE/RJ: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>

²⁰ Índice INPC/IBGE.



Fonte: Gráfico organizado pelo autor, de acordo com dados do TCE/RJ <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>.

O Salário- Educação disponibilizado ao município também apresentou um comportamento crescente, embora mais tímido se comparado à receita advinda da arrecadação municipal. Descontada a inflação do período, a variação entre 2009-2012 chegou a 67,47%. Em números absolutos, os recursos disponibilizados pelo SE ao município cresceram de R\$ 7.975.761,30 em 2009, para R\$ 14.710.289,70 em 2012. O SE, contudo, é uma receita advinda de uma contribuição, com legislação específica que, embora destinado também a Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, sofre de restrições a mais como, por exemplo, ser vedado o seu uso para o pagamento de pessoal, de acordo com o Art. 7, da lei 9766/98.

Tabela VI- Salário- Educação e Recursos FNDE

Salário-Educação e outras transferências do FNDE				Varição Real (a-b)
Ano	Valor Nominal (R\$)	Varição (a)	Inflação (b)	
2009	7.975.761,30	0%		
2010	9.949.118,90	24,74%	4,31%	20,43%
2011	12.206.828,70	22,69%	5,91%	16,78%
2012	14.710.289,70	20,51%	6,50%	14,01%
2009-2012		84,44%	16,97%	67,47%

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir de dados disponíveis no TCE/RJ: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>

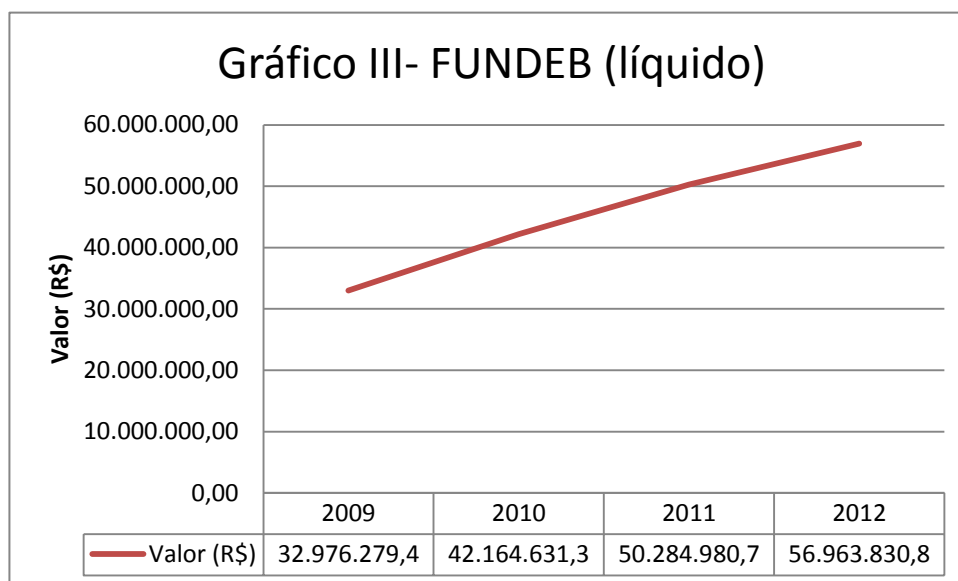
Os recursos aqui apresentados como do FUNDEB são somente aqueles que foram recebidos do fundo pelo Município. Para isto, descontamos do total dos fundos nos quatro anos, tanto a parte que o Município destinou ao fundo em cada ano, quanto aquilo que foi rendimento de aplicação financeira do fundo. Por esta razão, chamá-los de FUNDEB líquido e isto explica o porquê deste valor não coincidir com aqueles que aparecem no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional.

Como todas as fontes de recurso anteriores, o FUNDEB também apresenta um comportamento crescente, que tem uma variação positiva muito acima do nível inflacionário do período. Assim, se o ano de 2009 totalizou um montante de R\$32.976.279,40, o ano de 2012 registrou um total de recursos na ordem de R\$56.963.830,80 referentes ao fundo. A variação relativa destes dois valores é da ordem de 72,74% de onde, descontada a inflação do período, obtemos uma variação real positiva de 55,77%. Embora sejam tão somente estes recursos os fiscalizados pelo CACSFUNDEB-Ita, percebemos que o crescimento deste último, embora expressivo, é menor do que o crescimento das outras duas fontes. Já foi dito que o relatório resumido disposto pelo TCE/ RJ não é suficiente para o efetivo controle, mas o que pode ser notado, ao comparar os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos quatro anos, foi o aumento do valor descrito como item 51 das planilhas, sob a rubrica: “Saldo Financeiro do Fundeb no Exercício Atual”. Em 2009, este valor correspondia a R\$ 2.484.714,80; em 2010 a R\$ 5.062.345,30; em 2011 R\$5.045.360,40; e em 2012 10.577.496,90. O que nos sugere que um montante cada vez maior de recursos tem deixado de ser empenhado nos gastos fixos anuais da educação.

Tabela VII- Evolução dos recursos FUNDEB Itaboraí ano a ano: 2009-2012

FUNDEB (líquido)				Variação Real (a-b)
ano	Valor Nominal(R\$)	Variação (a)	Inflação (b)	
2009	32.976.279,40	0%		
2010	42.164.631,30	27,86%	4,31%	23,55%
2011	50.284.980,70	19,26%	5,91%	13,35%
2012	56.963.830,80	13,28%	6,50%	6,78%
2009-2012		72,74%	16,97%	55,77%

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir de dados disponíveis no TCE/RJ: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>



Fonte: Gráfico organizado pelo autor, de acordo com dados do TCE/RJ <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>.

Este comportamento das distintas fontes, nos leva as seguintes constatações. Até o ano de 2012, no período analisado, a principal fonte de recurso para a educação municipal era a receita FUNDEB. Em 2012, esta receita (FUNDEB: R\$ 56.963.830,80) foi “ultrapassada” pela receita 01 (arrecadação municipal: R\$73.778.687,60) que, repetimos, não goza da mesma fiscalização do que o FUNDEB. Com relação a este comportamento, se analisarmos a curva ascendente de ambos os fundos (gráfico II e III), perceberemos que a tendência é sua continuidade, ou seja: a receita municipal, cada vez mais, aumentará a diferença com relação às outras receitas (em especial a receita FUNDEB) e consolidará o seu papel de principal fonte de receitas para a educação básica local. Isso reitera a necessidade de se haver algum tipo de controle social sobre esta receita, pois que ela não é acompanhada pelo CACS-FUNDEB. Contudo, desde já, rejeitamos a proposta contida no PNE- documento final, produzida pela CONAE. A nosso ver, a criação de um conselho nos mesmos moldes que o FUNDEB para o controle da receita local, fraciona a capacidade de controle social sobre ambos os fundos, pois feitos por conselhos diferentes, aprofundando, neste sentido, o esvaziamento de ambos os conselhos. Uma solução viável ao controle social em nível municipal seria a de transformar o CACS-FUNDEB em uma Câmara Técnica específica do Conselho Municipal de Educação, desde que isto garantisse irrestrito acesso às informações das distintas receitas. Contudo, esta opção só é válida, legalmente, no caso

dos municípios, o que fortalece outra possibilidade: a de que haja um aumento da competência e da atribuição do CACS FUNDEB através de uma revisão da lei, imputando ao referido conselho a tarefa de fiscalizar as distintas fontes, incluso a arrecadação específica do ente federativo.

Uma última série de dados será utilizada a fim de que observemos o total dos recursos municipais de educação e sua variação ano-a-ano no período 2009-2012. Se no ano de 2009 as distintas receitas somadas alcançavam o total de R\$ 67.539.407,50, o crescimento dos recursos no período, conforme observado nas séries anteriores, elevou o montante de recursos, em 2012, para o total de R\$ 145.452.808,10. Esta variação, deduzida o acúmulo da inflação no mesmo período, fez com que as receitas da educação em Itaboraá praticamente dobrassem, em uma variação que atinge a marca de 98,39%. Isto deixa claro que existiu, ao longo do período analisado, condições orçamentárias para a “valorização do magistério”.

Tabela VIII - Total -Fontes Principais- (25%, FUNDEB, Salário-Educação-FNDE)

Total -Fontes Principais- (25%, FUNDEB, Salário-Educação-FNDE)				
Ano	Valor Nominal (R\$)	Variação (a)	Inflação (b)	Variação Real (a-b)
2009	67.539.407,50	0%		
2010	89.002.236,50	31,78%	4,31%	27,47%
2011	110.243.679,60	23,87%	5,91%	17,96%
2012	145.452.808,10	31,94%	6,50%	25,44%
2009-2012		115,36%	16,97%	98,39%

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir de dados disponíveis no TCE/RJ: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>

4. A LEGISLAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

4.1 CACSFUNDEB: A LEGISLAÇÃO FEDERAL

A legislação relativa ao FUNDEB consiste em, como vimos, Emenda Constitucional, leis, portarias, decretos e resoluções diversas desde sua criação até os dias de hoje. Contudo, para a nossa análise, nos ateremos aquelas que instituem, normatizam, regulamentam e alteram os conselhos do fundo. Assim, elencamos como pertinentes, em nível federal, a lei 11.494/07 e a portaria do FNDE -430/08. Em nível municipal, procedemos à análise das seguintes leis: 2005/07; 2034/07 e 2080/08.

No que diz respeito à composição do conselho, a lei 11.494, em seu Art. 24, determina que ele tenha, no mínimo, 9 membros, em nível municipal, sendo que apenas 2 com vínculo direto ao Poder Executivo Municipal e os outros 7 representando ou a comunidade escolar ou a sociedade civil. Em caso de existência tanto de Conselho Municipal de Educação quanto de Conselho Tutelar, estes também tem direito à representação. Parece manifestar-se aí, ao menos no nível municipal, o objetivo de se superar as críticas feitas ao seu antecessor - o CACS-FUNDEF - que tinha caráter muito mais estatal do que social (DAVIES, 2007).

Ainda de acordo com esta lei, institui-se a maneira pela qual estes representantes serão indicados: sendo determinado que seja indicado por processo eletivo organizado para tanto, os representantes dos pais, alunos e diretores ou, no caso de servidores e docentes, por suas respectivas entidades sindicais. Reside aí um problema que pode promover distorções na representatividade destes conselheiros, haja vista nem todos serem indicados por intermédio de eleições entre os pares. Também nela se definem as competências e atribuições do conselho, sendo as principais: acompanhar e exercer o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo; supervisionar o censo escolar e a elaboração da proposta orçamentária; acompanhar a aplicação dos recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e receber e analisar as prestações de contas destes, formulando pareceres acerca da aplicação dos recursos.

Já a portaria 430/08 do FNDE cumpre um papel dúbio. Ao tempo que melhor especifica certos aspectos que na lei ordinária apareciam vagos ou eram omissos, em outros pontos dá indicações distintas daquelas presentes na lei. No primeiro caso temos, por exemplo, a especificação de que é o prefeito quem determina os ocupantes dos

assentos designados ao poder executivo, ou mesmo a determinação da eleição de suplentes para todos os assentos. Faculta ao ente governamental local a possibilidade de criação de novos assentos, desde que respeitados os critérios apresentados (máximo de 2 assentos por segmento social ou instituição e mantida a proporcionalidade sociedade civil e Estado). Mas a portaria se torna imprecisa ou confusa quando se trata da forma de indicação dos representantes dos professores e servidores pois, ao tempo que determina a realização de eleições entre os pares para a indicação, atribui ao presidente da respectiva entidade sindical a indicação ao assento no conselho²¹. Neste sentido, diverge do texto da lei 11.494, que atribui à entidade sindical a indicação do nome e não determina que esta deva ser feita pelo presidente da entidade.

Os conselhos podem combinar ou reunir quatro principais atribuições: a formulação política, a execução, a fiscalização e o acompanhamento e controle social, que podem aparecer separada ou simultaneamente conforme a atribuição de cada conselho. Ao conselho do FUNDEB cabe somente o exercício do acompanhamento e controle social, isto contribui para a restrição da participação da “sociedade civil” e, conseqüentemente, seu esvaziamento. Contudo, esta é uma característica específica do CACS-FUNDEB. Esta observação somente corrobora a necessidade da observação empírica sobre cada conselho a fim de extrair conclusões mais precisas. Não obstante, este conselho é apenas um dos mecanismos de controle sob a aplicação dos recursos do FUNDEB. Pelo que está estabelecido em lei, os Tribunais de Contas (TC’s) e o Ministério Público (MP), bem como o Poder Legislativo e o próprio secretário também são responsáveis pela atribuição fiscalizatória. No entanto, esta fiscalização não ocorre de forma idônea: o que tem se observado é a leniência dos Ministérios Públicos e as interpretações errôneas dos TC’s (cujos representantes são nomeados pelo poder executivo) sobre a destinação das verbas do FUNDEB. (DAVIES, 2006; PINTO, 2008; SENA, 2008). Os poderes legislativos, em geral, mantêm uma relação de subserviência com o poder executivo, pois dependem, para o exercício de suas práticas clientelistas, do aparato do Estado ou dos recursos advindos da prefeitura. Ademais, no caso dos

²¹ Isto pode ser um problema na medida em que sindicatos que gozem de distintas forças políticas na composição de sua direção podem ter a eleição de um representante do conselho que não seja do mesmo campo político que o presidente. Daí, que se abre a possibilidade do presidente interceder de forma arbitrária contando, contudo, com o respaldo da lei. Problema de outra ordem surge para aqueles sindicatos que, como no caso do SEPE-Ita, não se organizam de forma presidencialista e sim colegiada.

Municípios, os pareceres dos Tribunais de Contas podem ser derrubados caso esta seja a decisão de 2/3 do plenário do poder legislativo. No mais, o conselho do FUNDEB não goza de nenhum dispositivo de punição aos responsáveis, em caso de detecção do mau uso da verba pública. Acaba por ter, assim, caráter somenos denunciativo do que os já limitados acompanhamento e controle social previstos na lei que o cria.

4.2 O CONSELHO DO FUNDEB- ITA: A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.

Em nível municipal, analisamos principalmente as seguintes leis: 2005/2007; 2034/2007 e 2080/2008. A primeira dispõe sobre a criação e regulamentação do conselho, ao passo que as outras duas promovem alterações naquela, em especial no que diz respeito à sua composição. A lei 2005/2007 é composta por 10 (dez) artigos, onde está ausente uma série de determinações presentes na legislação federal. Foi outorgada ao final do ano de 2007, ultrapassado, portanto, o período determinado pela lei 11494/2007 que concede prazo de 60 dias, a partir da instituição do fundo, para a criação do conselho local.

Fazendo uso do poder que lhe é outorgado, o executivo municipal de Itaboraí cria o CACS-FUNDEB- Ita com 12 membros, através do Art. 1º da Lei 2005/2007. Já no Art. 2º é regulamentada a composição dos conselheiros. São eles: a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente); b) 01 (um) representante dos professores da educação básica pública; c) 01 (um) representante dos diretores das escolas públicas; d) 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas; e) 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; f) 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública; g) 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação; h) 01 (um) representante do Conselho Tutelar; e i) 02 (dois) representantes do Poder Legislativo Municipal. Duas diferenças são sentidas nesta lei comparando-a a lei ordinária federal: primeiro a indicação de somente um assento ao poder executivo municipal, como também a presença de dois assentos reservados ao poder legislativo local. Esta

configuração, em um primeiro momento, tornaria inválida a afirmação de Davies (2007) sobre o conselho do fundo anterior que teria caráter mais “estatal do que social” para o conselho em questão. Entretanto, na observação do objeto, percebemos que a ingerência do Poder Executivo no FUNDEB, se deu de outras formas. Nota-se a ausência dos artigos referentes à indicação dos representantes dos diversos segmentos sociais por intermédio de eleição organizada para tal fim, bem como a necessidade de indicação de suplentes. Outro ponto notado é a redação dada aos representantes da “comunidade escolar” (aqui entendido como os trabalhadores e os usuários diretos da escola- pais e alunos), que deverão ser representantes da *educação básica pública*. Este termo, “educação básica pública”, ou mesmo “escola pública”, tem uma abrangência maior do que a Rede Municipal Pública de Ensino, a quem se destinam, por lei, os recursos do fundo municipal. Assim, a título de exemplo, sem haver qualquer desrespeito à lei, o representante dos professores poderia ser um professor com matrícula na rede estadual e não municipal.

Já o Art. 4º da lei confere autonomia à atuação do conselho e no artigo seguinte se regulamenta a atuação dos conselheiros, garantindo a estes algumas “salvaguardas”, em função do seu exercício como conselheiro. Destacam-se duas: a isenção de obrigatoriedade de testemunho sobre informações obtidas no exercício da função e, no caso dos representantes dos diretores, servidores e professores, o impedimento de que eles sejam transferidos, afastados, exonerados ou demitidos sem justa causa, ou que lhes sejam atribuídas faltas quando em exercício de suas funções, haja vista a atuação do conselheiro ser reconhecida como de relevante interesse social. Nota-se, não obstante, a ausência destas garantias para os representantes dos estudantes, na lei municipal.

No Art. 6º estabelecem-se as competências do Conselho. O acompanhamento das transferências, da repartição, dos gastos, a fiscalização dos registros contábeis mensais e anuais, a supervisão da realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual, observação da aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos na valorização do magistério, exigir o fiel cumprimento do Plano de Carreira, são algumas de suas atribuições.

O Art. 7º estabelece que o conselho não contará com infraestrutura própria e que a oferta de condições para a realização das reuniões ficará a cargo do Poder Executivo. O Art. 8º determina que as reuniões do conselho devam acontecer

mensalmente, em caráter ordinário. Podendo haver convocações extraordinárias por parte da Presidência do Conselho, do Prefeito ou da Secretária de Educação. A nosso ver, o conteúdo deste artigo, em especial este dispositivo último, entra em contradição com o proposto no artigo 4º desta mesma lei.

Já a Lei 2034/2007 altera a anterior e dá novas competências ao fundo. No seu Art. 1º altera a composição do Conselho, aumentando o número de representações do poder executivo municipal para 2 (dois) e o total de conselheiros para 13, a sua forma atual. Além desta alteração, a lei 2034/2007 faz a adequação da insuficiente legislação local, até então, à legislação federal e, com isso, uma série de novas regulamentações. Permite-se a recondução do conselheiro ao mandato seguinte, mas por apenas uma vez. Também se discrimina a possibilidade de o conselho ter outros segmentos representados, desde que mantida a paridade/equilíbrio de representações. No Art. 2º desta lei, a restrição aos representantes dos pais e alunos (que na lei anterior veda que os representantes dos pais de alunos tenham qualquer vínculo de livre nomeação com o Poder Executivo) é estendida aos que prestam serviço terceirizado para a Prefeitura.

Já o Art. 4º desta mesma lei altera o Art. 6º da 2005/2007 e dá ao Conselho novas (no âmbito da legislação municipal, contudo já previstas na legislação federal) e importantes competências. Exigir do Poder executivo Municipal a prestação de contas dos gastos dos recursos do FUNDEB, em tempo hábil para a análise, como também a possibilidade de emitir parecer sobre as prestações de contas do fundo. O Inciso XI, a nosso ver uma importante adição, zela pela observação dos critérios e condições de funcionamento, bem como de restrições a participação e na ocupação da Presidência do Conselho por parte dos representantes do Poder Executivo, prática que, entretanto e em contradição com a lei, não cessou no município de Itaboraí, no período analisado. O Inciso XII, outro importante acréscimo, permite ao conselho o requerimento de planilhas de gastos, licitações, contratos, folhas de pagamentos, documentos referentes a parceria e outros documentos que o conselheiro julgue procedente ao exercício de sua atividade. Embora assegurada em lei, esta competência foi reiteradamente desrespeitada ao longo do nosso período de observação e análise do conselho. Por fim, a lei 2080/2008 insere um parágrafo no artigo 5º da 2005/2007, determinando a necessidade da indicação de um suplente por segmento social representado, que exercerá a função de conselheiro em caso de ausência, afastamento temporário ou definitivo do titular antes do término do mandato do conselho.

5. FUNDEF VS. FUNDEB: PRINCIPAIS DIFERENÇAS.

Com este conjunto de informações, podemos traçar um quadro das principais alterações legislativas ao se comparar o FUNDEF com o FUNDEB. Como já dito e destacado, duas alterações substanciais entre os dois fundos é, primeiro, a abrangência de destinação dos recursos (do ensino fundamental a toda educação básica) e, segundo, a alteração na cesta de impostos que compõem o FUNDEB além da alteração do percentual (de 15% para 20% dos impostos). Outro fator importante foi a maior precisão com relação à contribuição da União, buscando evitar aquilo que Davies (2007) denominou de “desresponsabilização da União” com o ensino fundamental, quando ainda no FUNDEF. Além destas, muitas outras alterações foram implementadas. Para efeito desta análise, no entanto, selecionaremos tão somente aquelas alterações que mais contribuirão para o debate aqui estabelecido.

Outra alteração de suma importância- conquanto a nosso ver negativa- é o dado de que, no FUNDEF, os recursos ali alocados seriam destinados exclusivamente às escolas públicas. Exclusividade esta que não ocorre com o FUNDEB, pois que este admite a inclusão de matrículas das instituições privadas conveniadas que atuam na educação infantil e especial e, recentemente, estendeu esta possibilidade às instituições comunitárias que atuam na educação no campo, através da Lei nº 12.695/2012.

No entanto, são as alterações relacionadas ao CACS, em especial ao de âmbito Municipal, que maior relevância apresenta para o presente escopo da pesquisa. Neste sentido é importante retomarmos as considerações de Nicholas Davies (*idem*) onde afirma que, em grande parte dos casos, os conselhos- embora nominados de controles sociais- apresentavam perfil muito mais estatal do que social. Isto devido a grande possibilidade de interveniência dos poderes públicos nestes conselhos e ao grande número de representantes do Estado com assento garantido (especialmente nos conselhos federais e estaduais), para além da diferença técnica entre os conselheiros do Estado- que lidam direta ou indiretamente com a temática do financiamento- com relação aos representantes da sociedade, em geral, carentes de preparo para o enfrentamento das questões que ali surgem. No caso do Conselho Municipal do FUNDEF, este seria composto por, no mínimo, 4 (quatro) integrantes. Já no conselho do

FUNDEB, o número mínimo de integrantes é de 9 (nove), podendo ser alterado desde que mantida a proporcionalidade entre o Poder Executivo e os representantes da sociedade, isso não impede, contudo, que o Poder Executivo possa inchar a sua participação no interior do conselho, diminuindo o seu caráter social.

Nesta linha, foi tomada uma série de medidas que visava reforçar esta autonomia do Conselho. A primeira destas medidas que se destaca é o impedimento de que cônjuges ou parentes consanguíneos de até 3º grau dos gestores públicos de participem do Conselho, de acordo com o Art. 24, §5, Inciso I, da lei 11494/2007. O inciso seguinte (II), do mesmo artigo e parágrafo, também veda a participação de “tesoureiros, contadores ou funcionários de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do fundo e respectivos parentes” (BRASIL, 2007). Por fim, fica vedada a participação de pais de alunos que tenham cargos ou funções de livre nomeação ou prestem serviços terceirizados ao poder público em questão, segundo o Art. 24, §5, Inciso IV, alíneas “a” e “b”. Ainda no mesmo artigo, com relação à presidência do Conselho, ficam vedados de exercerem este cargo os conselheiros representantes do Poder Executivo (§6) e é reafirmada a autonomia deste conselho diante do poder público (§7). Por fim, estabelece que o mandato de conselheiro seja bianual e lhe permite apenas uma recondução sucedânea ao cargo (§11).

Com este mesmo objetivo, o Artigo 24 da referida lei ainda institui uma série de medidas *novas* que visam resguardar o conselheiro em sua ação fiscalizadora de possíveis assédios do Poder Público. Assim, são garantidos aos conselheiros: a) isenção de obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas no exercício de sua função, ou sobre pessoas que lhes confiaram informações (§8, III); b) vedação de exoneração ou demissão sem justa causa ou transferência involuntária do local de trabalho de professores, diretores e servidores (Art. 24, §8º, IV, ”a”); c) vedação de atribuição de falta injustificada em decorrência do exercício das atividades do conselho (Art. 24, §8º, IV, ”b”); d) afastamento da condição de conselheiro (Art. 24, §8º, IV, ”c”); e) veda a atribuição de falta injustificada às atividades escolares, em função das atividades do conselho, quando os conselheiros forem estudantes (Art. 24, §8º, V). (SENA, 2008).

Destaca-se outra importante modificação: a regulamentação de que os representantes da sociedade civil devam ser indicados por sua entidade representativa. Assim, diminui-se a ingerência do poder público no conselho, pelo menos em teoria,

tendo em conta que os representantes dos professores, dos servidores, dos diretores, dos estudantes (neste caso, somente um dos dois assentos) e dos pais de alunos passam a ser indicados através de eleição específica promovida pela sua respectiva entidade.

No que diz respeito às insuficiências da lei, destaca-se a impossibilidade do conselho de contar com estrutura administrativa própria, o que acarreta que o funcionamento com mínimas condições do conselho dependerão, em grande medida, da boa (ou, em geral, má) vontade do ente público que irá ser fiscalizado (REZENDE PINTO, 2007). Ausência sentida neste conjunto de leis e disposições é a que diz respeito à possibilidade da troca de Presidente do conselho, caso o pleno do conselho entenda que aquele presidente outrora escolhido não represente mais a vontade da maioria.

Uma importante permanência observada foi a manutenção do caráter de acompanhamento e controle social do conselho ou de controle social restringindo as suas atribuições ao acompanhamento e limitando a efetiva participação da sociedade na gestão democrática. Não existe qualquer menção ao caráter deliberativo, executivo, gestor, elaborador ou, mesmo que seja, consultivo do conselho. Não obstante, no caso dos municípios, de acordo com o Art. 37, o conselho do fundo pode integrar, através de Câmara específica, o Conselho Municipal de Educação, lhe auferindo, somente neste caso, maior poder.

Dois pontos críticos permanecem inalterados tanto em um quanto em outro fundo. O primeiro deles é a inexistência de um valor mínimo por aluno que leve em ponderação realmente o princípio da qualidade da educação e diminua efetivamente as disparidades nacionais e regionais das redes de ensino. Outro problema é que a rede básica de ensino permanece dividida entre Município e estado, escolas estas que gozam de infraestrutura, recursos, padrão de funcionamento e qualidades distintas (*idem, ibid.*).

Como conclusão do exposto, e dialogando com as questões secundárias nesta análise formuladas, embora o conselho do FUNDEB tenha sido alterado objetivando superar uma série de críticas feitas ao conselho antecessor, visando estimular a participação da sociedade civil, ele acaba, na verdade, promovendo uma participação esvaziada, graças às características centrais do conselho instituídas pela sua legislação, como o caráter somente de controle social e acompanhamento (vedado, portanto, o caráter consultivo, normativo, executivo ou mesmo gestor), ou mesmo o seu teor eminentemente técnico sem que haja a devida preparação para isto, como também a existência de diversos conselhos na educação, dividindo atribuições entre eles, são

fatores que contribuem para uma participação esvaziada da sociedade civil, identificando-se a participação à responsabilidade social e colaboracionismo; como também estimulam, por outro lado, a transferência de responsabilidades e funções estatais para estes organismos da sociedade civil, reforçando, a sua maneira, a “repolitização da política” sobre os marcos propostos pela Terceira Via.

CAPÍTULO 3 – O CACS- FUNDEB- ITA: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA OU LEGITIMAÇÃO DO EXISTENTE?

O objetivo do presente capítulo é analisar a atuação do sindicato, através da representação dos professores da rede municipal, no conselho do FUNDEB- Ita, em caráter de estudo de caso. Para isto, o capítulo é iniciado com um breve histórico do município de Itaboraí. A seguir apresentamos algumas características atuais do município para, em seguida, trazer informações sobre a rede municipal de ensino. Feito esse panorama da educação municipal, nos deteremos no debate sobre o CACS-FUNDEB Itaboraí com vistas a responder a questão central que move esta pesquisa, a saber: se, e em que medida, a atuação do sindicato neste conselho pode contribuir para a luta da classe trabalhadora na construção de uma escola pública de qualidade.

1. O MUNICÍPIO DE ITABORAÍ.

1.1 BREVE HISTÓRICO.

A palavra Itaboraí remonta ao Tupi- Guarani e significa Pedra bonita escondida na água. A ocupação do território tem origem na doação de sesmarias, logo em seguida a fundação da cidade do Rio de Janeiro. Em 1672, constrói-se na região uma capela, e com ela se dá o desenvolvimento de um povoamento local. Em 1742, esta capela dá lugar a uma paróquia destinada a São João Batista, atualmente tombada pelo IPHAN, sendo um dos patrimônios histórico-cultural deste município. Em 1833, este povoado foi transformado em vila e ganha, com isso, a sua primeira Câmara Municipal. No Segundo Reinado, a região comportava um importante porto que escoava parte da produção local para a região do interior do Rio de Janeiro, além de parcela da produção de açúcar que, em caixas, se destinava à Europa, sendo por isso chamado de Porto das Caixas. Este porto perde importância com a abertura da estrada-de-ferro Cantagalo, que penetra pelo interior do estado. Com a expansão da lavoura cafeeira esta região também passa a produzir café e devido ao necessário desmatamento de sua flora nativa dá-se a

ocorrência de alagamentos e, com isso, as epidemias - como as de malária e a febre tifoide- eram muito comuns. Conhecida como “febre do Macacu”, uma delas dizimou parcela significativa da população local na segunda metade do século XIX (PMI, 2005), promovendo o abandono do Convento São Boaventura, onde suas ruínas hoje são outro patrimônio histórico tombado no município. No final do século XIX foi preterido, por um voto, na escolha da capital do Estado, sendo vitorioso o município de Niterói (COSTA e PIMENTEL, 2005).

Já no século XX, auxiliado pela queda produtiva da cafeicultura em âmbito nacional (ainda mais, impulsionada pela crise de 1929), a lavoura de café foi sendo cada vez mais voltada para o mercado nacional e, paulatinamente, nas décadas de 1950-1970, substituída pela cultura de cítricos na região, em especial a laranja (SANTOS, 2009). A urbanização do município se deu através da chegada de indústrias, em especial a cerâmica, estimuladas pela abertura das estradas (BR 101 e RJ 104), bem como pela abertura da Ponte Rio- Niterói. Atualmente, parcela significativa da população de Itaboraí vive um movimento pendular diário em direção às cidades do Rio de Janeiro e de Niterói (COSTA e PIMENTEL, *op. cit.*).

Em 1974, o decreto presidencial que determina a unificação entre o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro, acaba por possibilitar a expansão, para os demais municípios fluminenses, de um tipo específico de relação política clientelista sediada no ex - Distrito Federal: o *chaguismo* e o *amaralismo* (MOTTA, 2000). Chagas Freitas, importante político da então capital e principal liderança do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) carioca, conseguira levar vantagem na disputa pelo controle partidário com Amaral Peixoto, principal figura do MDB fluminense. Apoiado por uma forte máquina partidária montada no interior do MDB e pela atuação de seu jornal “O Dia”, Chagas Freitas

encarnaria o político ‘antigo’, com p minúsculo, comprometido com a estruturação – primeiro na Guanabara, e depois no estado do Rio de Janeiro – de uma máquina política clientelista baseada na prática do favor, a que se convencionou chamar de máquina chaguista (MOTTA, *op. cit.*, p. 92).

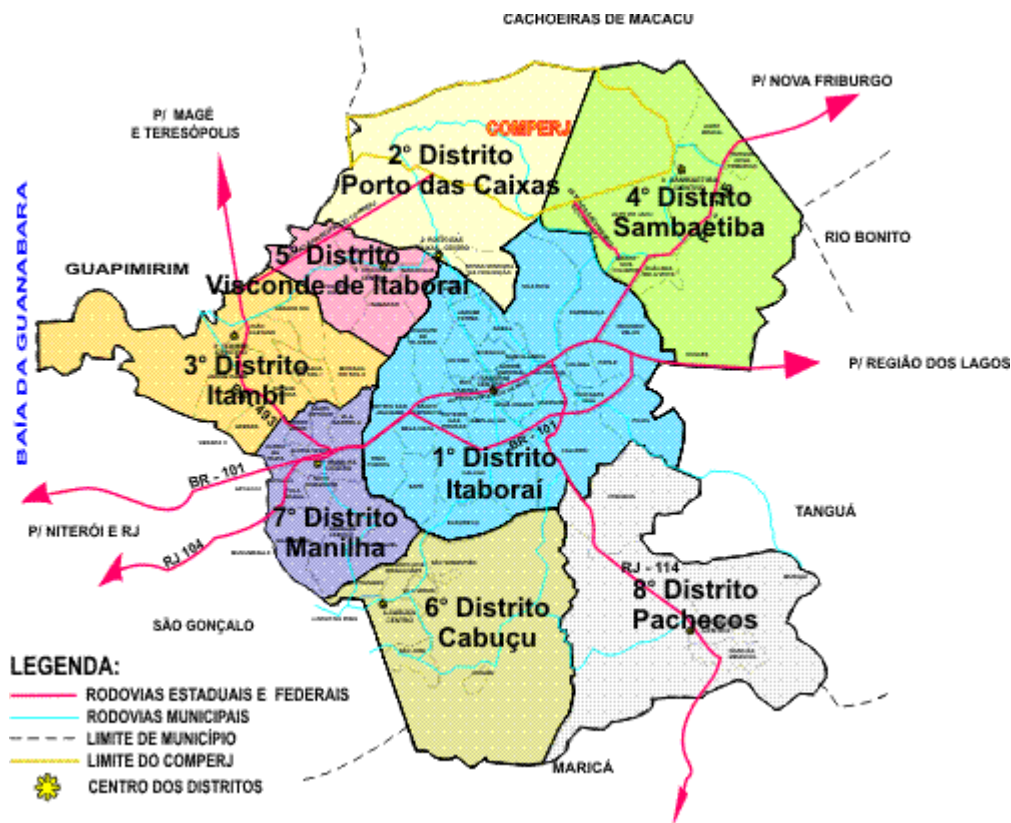
Esta prática clientelista, ainda hoje presente no cenário político fluminense - nisto incluso Itaboraí - se caracterizava pela troca de favores por apoio político, tendo como barganha, muitas vezes, o próprio Estado, tratado como patrimônio particular do agente público.

A política do Chagas é a política do empreguismo. Ele chamava vereadores do interior e dava alguns empregos. Nem discriminava, só dizia: “me dê cinco nomes para nomear”. É muito difícil combater essa política, porque o estado é pobre, e não havia mercado de trabalho. Oferecer empregos na capital ou mesmo no interior era muito sedutor (CAMARGO, 1986, p. 507).

1.2 ITABORAÍ- CARACTERÍSTICAS GERAIS.

O município de Itaboraí situa-se na área metropolitana do Rio de Janeiro tendo uma extensão territorial de 429.3 Km² e uma população estimada de 211.000 habitantes. É subdividido em oito distritos: Itaboraí, Porto das Caixas, Itambi, Sambaetiba, Visconde de Itaboraí, Cabuçu, Manilha e Pachecos. Dos 92 municípios do estado, ocupa a 66^a colocação no ranking de IDH e a 12^a em população. Esta extrema pobreza se manifesta na violência. Segundo dados de 2002 do IPEA, o município de Itaboraí ocupa a 8^a posição dos 10 municípios com maior taxa de homicídios por habitantes da região sudeste brasileira e a 20^a posição neste mesmo ranking dentre todos os municípios brasileiros (IPEA; 2002). Suas principais atividades econômicas atualmente são serviços e comércio, transporte, construção civil, pecuária, apicultura, etc. Panorama econômico-social este que tem se modificado radicalmente, tendo em vista que Itaboraí será sede da mais importante obra da indústria petroquímica no Brasil: o COMPERJ (Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro) a ser instalada na região de Porto das Caixas e Sambaetiba, conforme podemos observar no mapa abaixo.

Mapa I: Itaboraí, seus distritos e o COMPERJ.



Fonte: Prefeitura Municipal de Itaboraí
http://www.itaborai.rj.gov.br/prefeitura/legislacao/cadernos_itadados.pdf Acessado em: 21/02/2011 em : 16:22 h.

Assim, um primeiro e importante fator da nossa análise, já identificado no capítulo anterior, é o aumento de receitas oriundas da arrecadação municipal, o que denominamos de receita 01 que, descontada a parte devida ao FUNDEB, tem o seu restante vinculado legalmente - de acordo com o percentual mínimo estabelecido pela lei orgânica Municipal- devendo ser aplicada na educação. Contudo, por se tratar de receita de origem municipal e não federal, ela não costuma ser apresentada em balancetes para o CACSFUNDEB-Ita. Informações relativas a esta fonte são solicitadas desde 2010 pelo conselheiro representante do magistério, mas nunca foram apresentadas, sob a alegação de que estes dados não eram da justa competência do CACSFUNDEB.

O “chaguismo e amaralismo”, utilizados aqui como metáfora da expressão histórica do clientelismo e do patrimonialismo, ainda marca profundamente a política em Itaboraí. Na educação, isso não é diferente. A ausência de concursos públicos para o provimento dos quadros técnicos administrativos nas escolas do município, por longos

anos, remediado parcialmente com um concurso em 2011²², gera uma carência de funcionários, sendo estas vagas muitas vezes utilizadas como “cabide de emprego” dos vereadores para seus “cabos eleitorais”. Isso acontece também, mas em menor escala, com relação aos docentes. No ano de 2011, os cargos de Merendeira, Zelador, Vigia e Auxiliar de Serviços Gerais foram extintos pelo município, através da Lei Complementar 128/2011, sendo vedada assim, a realização de concursos públicos para o provimento destes cargos. A maior parte dos diretores de escola da rede municipal era indicada pela secretaria ou pela relação que mantinha com o vereador da área, alguns deles não tinham, sequer, lotação na secretaria de educação ou mesmo na prefeitura, de acordo com constantes denúncias do sindicato local e do próprio reconhecimento do poder público atual²³.

Anos após anos, os funcionários de contratos temporários, são demitidos ao final do ano e só são readmitidos ao início do ano letivo subsequente. Esta medida, além de reforçar os laços políticos clientelistas, tem como claro propósito a economia de receitas educacionais. Esta situação foi denunciada pelo sindicato e veiculada nos meios de comunicação locais²⁴.

²² Edital 03/2011 que abre concurso público para as vagas de: Agente Administrativo Escolar, Agente Educativo de Creche, Instrutor de Libras, Tradutor Intérprete de Libras, Professor especializado em educação especial, Professor Orientador educacional, Professor Supervisor educacional, Professor coordenador pedagógico e Psicólogo. Conforme percebido, este concurso não provê para todas as ocupações existentes na escola pública, mas apenas algumas.

²³ Segundo matéria jornalística veiculada no jornal “O Fluminense” do dia 22/01/2013. Transcreve-se, aqui, excertos da matéria: “A secretária de Educação e Cultura do município, Susilaine Duarte, destacou que a partir de agora, todos os gestores das 85 unidades de ensino localizadas no município serão funcionários efetivos da prefeitura. A medida, explicou a secretária, visa a incentivar o magistério local (...) Susilaine explicou que todos os futuros diretores das 85 escolas da rede municipal são servidores públicos de regime estatutário. A norma, de acordo com ela, se aplicará tanto para diretores gerais quanto para os subsecretários ...

Disponível em: <http://jornal.ofluminense.com.br/editorias/cidades/helil-nomeia-diretoras> Acessado em: 28/03/2013 as 8:15h. reivindicação apresentada a SEMEC pelo sindicato, ainda em 2011 <http://sepeita.blogspot.com.br/2011/11/informes-da-reuniao-com-semad-semec.html> Acessado em 12/04/2013 as 14:50h.

²⁴ Como divulgado no meio impresso e eletrônico. Cf. “O Fluminense” em 11/12/2012. <http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/falta-merenda-em-diversas-escolas-de-itaborai-atinge-mais-de-30-mil-alunos> Acessado em 12/04/2013 as 14:49h.

A troca de favores políticos por votos, usando o Estado como moeda de barganha acontece também com as vagas da Rede Pública Municipal. Em alguns casos, alunos conseguem vaga nas escolas de melhor renome e estrutura da sua região de moradia, graças a esta forma de favorecimento político. Pelo tamanho das redes municipais de ensino, pelo número de matrículas, de funcionários e professores necessários etc. a educação acaba sendo alvo prioritário das práticas clientelistas e fisiológicas²⁵.

A Câmara dos Vereadores teve, até 2012, treze e, a partir de 2013, quinze vereadores. Ela é composta pelas lideranças locais que, em muitos casos, foram ou são denunciados pela captação de sufrágio e outras irregularidades²⁶. Neste sentido, não podemos falar, atualmente, em verdadeiras oposições ideológicas no Município, sendo estas de ordem muito mais fisiológicas e, portanto, conjunturais. A Câmara dos Vereadores conta com assento no CACS-FUNDEB, conforme previsto na lei orgânica Municipal, contudo não a ocupa com regularidade (vide infra).

No que diz respeito à sociedade civil, em especial as organizações populares e dos trabalhadores, podemos ressaltar a presença de alguns importantes movimentos sociais. O movimento estudantil, organizado principalmente em torno de estudantes universitários que iniciaram uma luta em torno do transporte universitário para as Universidades Públicas dos dois Municípios circunvizinhos: São Gonçalo (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e Niterói (Universidade Federal Fluminense). Neste processo, a Comunidade de Estudantes e Amigos de Itaboraí (CEAI) se formou e passou a fazer frente a outras lutas como a contra o aterro sanitário que buscavam instalar na cidade. Outro recente movimento social do município é aquele

²⁵Denúncias do sindicato de uso político da escola e da educação para fins eleitorais: <http://sepeita.blogspot.com.br/2012/02/normal-0-21-false-false-false.html> e <http://sepeita.blogspot.com.br/2012/03/normal-0-21-false-false-false.html>. Denúncia da imprensa local: Jornal "EXTRA" 02/08/2011. <http://extra.globo.com/noticias/rio/prefeito-secretaria-de-educacao-de-itaborai-sao-processados-por-improbidade-administrativa-2366604.html>

²⁶ Ex- secretária de educação é denunciada pelo uso eleitoral de informações da secretaria: Jornal "O FLUMINENSE": <http://www.ofluminense.com.br/editorias/politica/fiscalizacao-ataca-em-comites-de-itaborai>. Centro social ligado ao ex-presidente da Câmara Municipal é fechado: Jornal "O FLUMINENSE" 28/07/2012 <http://www.ofluminense.com.br/editorias/politica/tribunal-regional-eleitoral-lacra-centro-social-suspeito-de-uso-politico>.

O jornal impresso "O POVO" por sua vez, no dia 05 e março de 2012, publica notícia com o seguinte título: "MP apura evolução patrimonial de vereador de Itaboraí".

formado pelos trabalhadores, moradores, lideranças afetadas ou interessadas no COMPERJ: o Fórum Popular do COMPERJ tem buscado esclarecer o outro lado do discurso desenvolvimentista que acompanha a instalação da Refinaria. Contudo, todo cuidado é pouco em se tratando de contestações neste município, em especial àquelas ligadas direta ou indiretamente ao megaempreendimento. Em 2012, a Associação Homens do Mar (AHOMAR)- representante dos pescadores que vivem no entorno da Baía de Guanabara - que denuncia os crimes socioambientais praticados pelas obras do COMPERJ nos municípios vizinhos e em Itaboraí, teve 2 de suas lideranças mortas, com fortes indícios de execução²⁷.

O terceiro movimento social que destacamos é justamente o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação- Núcleo Itaboraí (SEPE-ITA). Fundado ainda na década de 1980 no município e na década anterior no estado. Já em 96 o SEPE, por iniciativa do vereador Aurino Lima, é considerado Organização de “Utilidade Pública” no município, através da lei, 1386/1996. O sindicato, em seu núcleo municipal, contava com cerca de 700 filiados, em novembro de 2012, sendo 294 destes filiados da rede municipal de ensino, esta que contava com aproximadamente 1.734 servidores, em maio de 2012.

2. A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O sistema Municipal de Ensino de Itaboraí-RJ é regido pela seguinte legislação: Lei Complementar 18/2000 e Lei Complementar 56/2006. A rede de educação conta com 85 unidades de ensino. Dentre estas, 63 oferecem educação infantil e 67 ensino fundamental, estas últimas ministram o seu ensino nas modalidades Regular (todas) e Jovens e Adultos (24), sendo duas as que oferecem, além do EJA, EJA com Ensino Profissionalizante, através do programa “Projovem”. A rede municipal não oferece

²⁷ Sobre o assassinato de lideranças: Notícia divulgada no “Brasil de Fato” em 09/06/2012: <http://www.brasildefato.com.br/node/9972>; Agência Brasil de Notícias, 29/06/2012: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-06-29/manifesto-de-associacao-de-pescadores-do-rj-pede-apuracao-de-crimes-e-medidas-de-protecao-associados>.

ensino médio regular em suas unidades de ensino, mas algumas escolas estaduais do município ainda ministram o ensino fundamental (cf. tabela XI, abaixo). Existe a previsão da instalação de uma Unidade do IFF- Instituto Federal Fluminense, ministrando além de Ensino Médio e profissionalizante, cursos de graduação. A Fundação Educacional de Itaboraí (FEITA) é uma Faculdade Pública Municipal existente no município que oferece o curso de pedagogia.

Tabela IX- Total de Unidades Escolares por Rede- Município de Itaboraí/RJ- 2012.

	Oferta de nível/modalidade de ensino por unidades escolares *								Total de Escolas
	Ed. Inf.	E. Fund.	E. Médio	EJA E.F.	EJA E.M.	Educ Prof.	EJA Projov.	ed. Especial	
Município	63	67	0	24	0	0	2	2	85 **
Estado	0	17	15	11	6	2	0	0	18
Privada	46	47	14	0	0	1	0	1	49

FONTE: Site do DataEscola Brasil: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/>

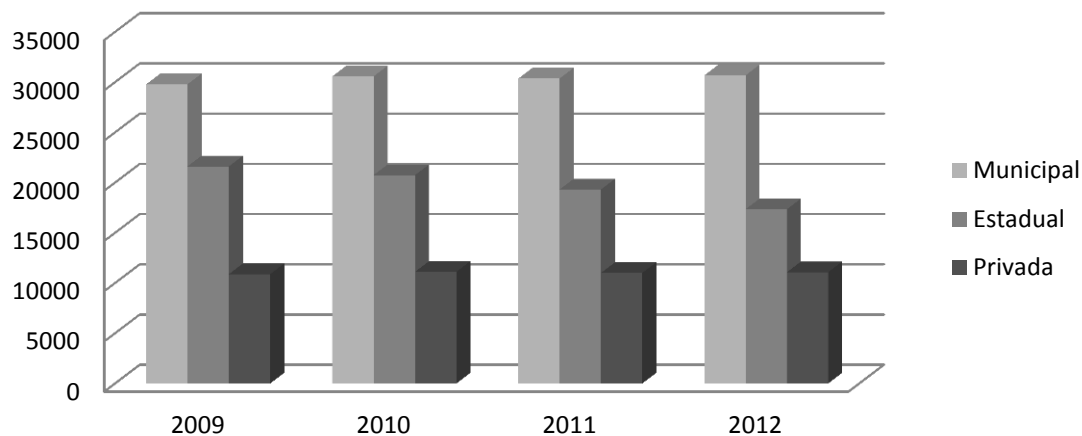
* Como uma mesma unidade escolar, em geral, oferta mais de uma modalidade ou etapa de ensino o total destas ofertas é superior ao total de Unidades Escolares.

** Embora os dados referentes as unidade escolares no sítio totalizem 82, estamos usando como informação os dados fornecidos pela SEMEC através do ofício 163/2013.

Nos últimos quatro anos, o número de matrículas na Rede Municipal tem demonstrado crescimento em números absolutos, mesmo que este crescimento não seja contínuo (Tabela XII e gráfico IV). Ela também aumentou relativamente, quando comparada com a Rede Privada e a Rede Estadual. Contudo, interessa notar que, mesmo diante ao crescimento populacional municipal, houve retração das vagas da educação básica no período, tendo sido determinante para esta retração, o decréscimo ano-a-ano de matrículas da Rede estadual no município. O ano de maior número de matrículas desta rede no Município é, portanto, justamente o primeiro do período analisado: 2009. O decréscimo de matrículas da rede estadual se deve, em grande parte, a política do atual governador do estado do Rio de Janeiro de municipalização de escolas²⁸, estimulada pela Lei Estadual 4.528/2005. Já a rede privada teve comportamento instável: se houve um crescimento no período 2009-2010, a retração foi sentida no período seguinte, de 2010-2011, crescendo novamente em 2012. O crescimento do último ano, contudo, não foi suficiente para superar o maior patamar de matrículas na rede no período que foi o ano de 2010.

²⁸ Conforme denuncia o Boletim do SEPE-Ita: <http://sepeita.blogspot.com.br/2013/03/informe-rede-estadual.html>

Gráfico IV- Total de Matrículas na Ed. Básica- Itaboraí- 2009-2012



Fonte: Gráfico organizado a partir de dados disponíveis no Censo Escolar/INEP.

Tabela X- Número de alunos matriculados na Educação Básica- Itaboraí- 2009-2012.

Ano	Municipal	Estadual	Privada	Total
2009	29780	21604	10879	62263
2010	30576	20741	11110	62427
2011	30364	19314	11005	60683
2012	30673	17341	11073	59087

Fonte: Censo Escolar/INEP.

Já as matrículas municipais também denotaram certa instabilidade, apresentam crescimento de 2009 para 2010, retração de 2010 a 2011, e novo crescimento de 2011 para 2012, sendo este último ano o de maior número de matriculados nesta rede. Comparando o crescimento tímido e irregular de matrículas na rede pública municipal de ensino com o incremento dos recursos, podemos afirmar que não foi através do aumento da oferta de matrículas que houve contrapartida real do aumento daqueles. Afinal, se o orçamento total da educação, de 2009 a 2012, quase dobrou em Itaboraí, o mesmo não se pode dizer sobre as matrículas da Rede Municipal que atingiu um inexpressivo incremento no mesmo período, na ordem de 1,02% (Tabela XIII).

Tabela XI- Número de alunos matriculados na Educação Básica da Rede Pública Municipal- 2009-2012

ANO	MATRÍCULAS	VARIAÇÃO (com relação ao ano anterior)
2009	29780	-
2010	30576	2,67%
2011	30364	0,69%
2012	30673	1,02%

Fonte: Censo Escolar/INEP.

Os números disponibilizados pelo IBGE no Censo Educacional de 2010 do município nos permite analisar, de forma bastante aproximativa, os índices de universalização do ensino, em especial, os relacionados aos níveis creche, educação infantil e ensino fundamental aos quais os atendimentos prioritários cabem ao ente municipal. Ressalva-se o caráter aproximativo desta aferição, pois que o quadro montado, a partir dos dados disponibilizados, precisa assumir como pressuposto um cenário hipotético: a de que não houve qualquer defasagem idade-série, e, a partir disso, estima-se aqui a universalização do ensino no período de 0 a 14 anos de idade do educando. Mesmo este desvio ocasionado pelo cenário hipotético, entretanto, não faz perder a validade dos dados- que busca demonstrar não haver universalização do ensino em nenhum dos níveis educacionais - pois que a evasão escolar aumenta quando aumenta a defasagem idade/série. O cenário hipotético, portanto, se muda a estimativa, acaba amenizando a não universalização. Conforme suposto, não existe a universalização do ensino em nenhuma das modalidades onde a prefeitura atua prioritariamente e onde é ela a principal ofertadora. Por outro lado, o fato de os dados serem de 2010, representam certa defasagem com a realidade de três anos depois. Aponta-se a insuficiência de oferta de forma mais grave na faixa etária em que se encontram as crianças em idade de creche, que dispõem de um número de matriculados muito aquém a real necessidade da população local. Portanto, se não houve expressivo crescimento das matrículas e vagas rede escolar municipal em Itaboraí, isto não pode se justificar pela ausência de demanda populacional.

Tabela XII- População Residente Idade escolar vs. População Escolar- Itaboraí- 2010.

População Residente Idade escolar vs. População Escolar - Itaboraí - Censo IBGE-2010			
Faixa Etária	População	população que	Total

	residente	frequentava a escola	(%)
0-3 anos	11858	2578	22%
4 anos	2900	2188	75%
5 anos	2986	2630	88%
6 anos	3298	3156	96%
7-9 anos	9773	9595	98%
10-14 anos	20011	19367	97%
15-17 anos*	11366	9989	88%
Total**	50826	39514	78%

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir de dados disponíveis no Censo Educacional 2010-IBGE.

* Faixa não contabilizada no total, a faixa etária aqui apresentada, serve de amostra de que a universalização do ensino diminuí ao avançar da série e/ou na existência de defasagem série/idade no ensino fundamental.

** O total se refere à soma das faixas compreendidas de 0 a 14 anos.

Outro dado que nos interessa analisar é o número de funcionários estatutários na Secretaria de Educação e Cultura que trabalham nas Unidades Escolares. O acesso a este dado foi reiteradamente negado. Por diversas oportunidades, o sindicato, através do seu representante no conselho do FUNDEB, solicitou informações referentes aos profissionais contratados e concursados lotados na secretaria, bem como suas ocupações, e local de trabalho, ano- a- ano, de 2009 a 2012. Este pedido baseia-se na Lei 11494/2007, no seu Art. 25, Parágrafo Único, Inciso II, alínea “b”, que permite aos conselheiros, sempre que julgarem conveniente, requererem do Poder Executivo, cópias de documentos referentes à “folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;” (BRASIL, 2007). Estes dados foram repetidas vezes solicitadas por Ofícios (Ofícios: 40/2012, 60/2012, 71/2012, 03/2013, 14/2013) sendo parcialmente respondidas somente em 20 de fevereiro de 2013, através do Ofício SEMEC 163/2013, destinado ao SEPE-Ita. Neste ofício, a SEMEC disponibiliza tão somente dados parciais daquilo que fora solicitado, fornecendo o número total de **docentes** com vínculo estatutário. Os demais profissionais da educação, portanto, não são contabilizados com estes números. Para além disso, o período fornecido não abarca o ano de 2009. Todas as três séries de informação tiveram como referência o mês de maio. Os dados disponíveis nos possibilitaram a construção do seguinte quadro:

Tabela XIII- Número total de docentes estatutários – Rede municipal de Itaboraí- 2010-2012.

Ano	Nº total de Docentes	Varição
2010	1485	-
2011	1594	7%
2012	1733	9%
2010-2012	-	17%

FONTE: Ofício SEMEC-Ita: 163/2013.

Comparando estes números com os outros índices disponíveis na educação, percebe-se que estes foram um dos números que mais variaram positivamente no que diz respeito a expansão da rede e destinação de novos recursos para a escola pública municipal, ainda que estes permaneçam muito aquém do crescimento verificado na receita no mesmo período (2010-2012, em torno de 63,43%). A convocação de professores concursados, bem como a realização de concursos públicos para todas as ocupações existentes na escola pública é uma das pautas mais antigas e repisadas do sindicato²⁹. Já em 2013, houve a publicação de 4 editais de convocação distintos³⁰ que totalizam a chamada de 456 novos docentes na rede pública municipal. Contudo, estes números não foram organizados na tabela, pois não contamos, para a sua correta contabilização, do número de exonerações do mesmo período.

²⁹ Como pode ser percebido nos diversos boletins eletrônicos do sindicato, no mesmo período. Cf. <http://www.sepeita.blogspot.com.br/2013/03/boletim-informativo-audiencia-entre-o.html> Acessado em: 02/02/2013 em: 22:06h.

³⁰ Editais de Convocação relacionados ao edital 01/2011: 01- 21 de janeiro de 2013; 02 e 03- 05 de março de 2013; 04- 08 de abril de 2013, disponíveis no sítio da Prefeitura Municipal de Ita: <http://www.prefeituraitaborai.com/>; acessado em: 29/03/2013 as 16:52 h. Importante notar que o dia 05 de março foi um dia de meia-paralisação e assembleia dos profissionais da rede municipal, onde grande parte da forte insatisfação destes profissionais advinha da falta de profissionais da educação insuficientes nas Unidades Escolares, o que sobrecarregava o trabalho dos demais profissionais, segundo ata da assembleia do SEPE-Ita de 05 de março de 2013. Esta ata também informa que esta e outras reivindicações e a notificação da atividade de protesto foram informadas à SEMEC pelo SEPE- Ita através do Ofício 08/2013, de 6 de fevereiro de 2013. Cf. <http://www.sepeita.blogspot.com.br/2013/03/boletim-do-sepeitaborai-08032013.html> Neste sentido, não podemos deixar de reconhecer a importância que teve o sindicato e, de forma mediada, a participação destes no Conselho do FUNDEB, ao, através dele, apurar sua capacidade de denúncia e argumentação, nesta convocação. Além disso, no dia 03/04/2013, o Prefeito anunciou, através do site Oficial da Prefeitura, a sua intenção de convocar outros 448 profissionais. <http://www.prefeituraitaborai.com/1870/prefeito-empossa-115-professores-e-anuncia-a-convocacao-de-mais-448-concursados/>, destes 448, 209 foram convocados no dia 08 de abril de 2013.

De acordo com as Planilhas disponibilizadas pelo departamento de contabilidade da Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFA), dos recursos do FUNDEB, saíram verbas que se destinaram a construção de duas escolas, uma no Distrito de Visconde (as 8 medições referentes a construção já foram quitadas, no valor total de R\$ 2.585.601,41) e outra no Distrito de Itambí (cujo pagamento só cobriu, até dezembro de 2012, o pagamento de 4 das 8 medições, no valor de R\$ 893.902,24). Estas e a colocação de coberturas nas quadras – quais as quadras que foram cobertas não são referenciadas nas planilhas - (R\$ 1.237.499,41) são as únicas referências a investimento em infraestrutura que constam nas planilhas do FUNDEB (SEMFA, 2011, 2012).

Retornando às Leis Complementares supracitadas que instituem e regulamentam o Sistema Municipal de Ensino, observa-se que são três os conselhos que - no âmbito da educação - elaboram, autorizam, fiscalizam e/ou exercem o controle social às suas políticas públicas. O Conselho Municipal de Educação é regulamentado, além das leis complementares, pelo Decreto 107/1991, que o cria, e pelo Decreto 024/2000 que aprova o seu Regimento Interno. Este conselho tem como finalidade básica a função de assessorar, normatizar, orientar, formular e fiscalizar as ações implementadas no âmbito do Sistema de Educação Municipal. Nem o SEPE ou nenhuma associação de trabalhadores ocupa assento neste conselho que, no reverso, garante assento ao Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro – SINEPE –RJ, o sindicato dos donos das escolas particulares que incluí 61 municípios do estado em sua base territorial, excluído nisto a capital. Não obstante, este sindicato patronal conta com uma delegacia, das oito espalhadas pelo estado, localizada no município de Itaboraí³¹.

Outro conselho presente no município no âmbito da educação e que responde por todo o Sistema de Ensino local é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Este conselho é regulamentado pelas Leis Ordinárias 1370/1995, 1663/2001 e pela Lei Complementar 83/2009. De acordo com esta última lei, que dá a mais recente redação sobre a composição do conselho, é prevista ao sindicato dos trabalhadores da educação a indicação de um Conselheiro. Esta vaga não é, entretanto, ocupada pelo SEPE-Ita.

O terceiro conselho que abrange todo o sistema de ensino é o conselho do FUNDEB. Este substituiu o Conselho do FUNDEF, cuja criação data de 1997 e se dá

³¹ Informações extraídas do sítio eletrônico da entidade: <http://www.sineperj.org.br/>. Acessado em: 29/03/2013 as 19:49 h.

através da lei 1433/1997. Esta lei determina que o conselho seja composto por 5 (cinco) integrantes: a) 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; b) 1 (um) representante dos professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental; c) 1 (um) representante dos pais de alunos; d) 1 (um) representante dos servidores das escolas públicas municipais; e) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Educação. Não se faz qualquer menção de que estes conselheiros devam ser indicados pelas organizações da sociedade civil, em especial, o sindicato dos profissionais da educação local- SEPE-Ita- que não teve participação em nenhuma de suas composições. Este conselho, como dito, fora substituído pelo conselho do FUNDEB em 2007, cuja legislação já fora analisada no capítulo anterior. Embora o conselho tenha sido instituído em 2007, no portal do FNDE sobre consultas aos conselhos do FUNDEB³², se registra o funcionamento regular do conselho em âmbito municipal somente a partir de 13/02/2009, através da Portaria 1262/2009.

3. O CACSFUNDEB ITABORAÍ

A análise do conselho na forma de estudo de caso foi feita com atenção a técnica da triangulação, como referida e melhor debatida na introdução. Por conta disto, neste processo, buscou-se coletar dados centrados no objeto de estudo, da relação do objeto de estudo com o meio - da estrutura socioeconômica e cultural- histórica, portanto - que o objeto está inscrito e dos processos e produtos advindos do objeto. (TRIVIÑOS, 1987; YIN, 2001) Estes dados foram coletados através da observação participante, da análise de conteúdos (leis, atas e ofícios, Regimento Interno) e da pesquisa histórica. Estando certo de que este apanhado de procedimentos não esgota o objeto, espera-se, contudo, avançar nas proposições que um estudo de caso - partindo do aporte teórico que aqui foi estabelecido - pode oferecer ao debate sobre as políticas públicas da educação.

No que diz respeito a este acompanhamento, cabe retomar brevemente a ressalva feita na introdução, pois o investigador é também sujeito do conselho e esta condição enseja, por parte do pesquisador, um cuidado maior a fim de se manter a objetividade do

³² https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros acessado em : 24/04/2013 as 18:54h.

processo científico. Assim, buscando objetivar a análise, o estudo foi desenvolvido considerando primordialmente a base empírica, guiado pelos conceitos e categorias que norteiam a construção da problemática. Sempre que necessário, o investigador explicitará a especificidades de suas intervenções no conselho, com o objetivo de oferecer ao leitor maior publicidade dos conflitos, quando existentes. Ressalta-se que o posicionamento do investigador-sujeito no conselho não é guiado por perspectivas individuais, tendo em vista sua condição de representante dos docentes da rede básica pública municipal, indicado pelo sindicato.

As reuniões do conselho, na maioria das vezes, aconteceram no salão nobre da Secretaria de Educação, que funciona em um dos prédios tombados pelo Patrimônio Histórico. O salão goza de ampla mesa de reuniões, de boa iluminação e de devida climatização, estando assegurado, portanto, as condições físicas para o funcionamento do conselho. Em algumas reuniões, as primeiras, o conselho ainda contava com uma mesa com café e bolo à serventia dos conselheiros. As reuniões ocorriam, na maioria das vezes, nas terças-feiras pela manhã, conforme sugestão aprovada e registrada na ata referente à 45ª reunião do CACSFUNDEB- Ita, e o horário marcado para estas alternava entre 9h e 10h da manhã. Quando o salão nobre encontrava-se indisponível, a reunião era realizada em uma das salas da SEMEC. Portanto, ao longo do período analisado (2011-2013), somente uma reunião do conselho deixou de ser realizada por falta de espaço físico, no dia 03 de janeiro de 2013, onde contribuía para esta falta o início de mandato de uma nova gestão no Poder Executivo, todas estas informações foram devidamente registradas na 70ª ata.

Em torno da metade dos conselheiros da gestão 2011-2013 havia participado da composição do conselho anterior. Em se comparando as portarias que nomeiam ambos os conselheiros, percebe-se a repetição de 12 nomes nas duas gestões, em um total de 26 conselheiros, dentre titulares e suplentes. Contudo, existe ainda um caso especial; o assento no conselho pelo representante dos docentes com indicação pelo sindicato é ocupado no final de 2009³³, ainda na gestão anterior a que analisamos e este representante também permanece na gestão seguinte, este nome não consta na portaria inicial de nomeação do conselho em 2009, mas pode ser considerado mais uma permanência.

³³ Segundo ata da assembleia sindical de 26/11/2009.

Observando tão somente a composição legal do conselho, pode se imaginar que este tenha privilegiado a ação da sociedade civil no seu interior. Dos 13 assentos titulares do conselho, apenas 2 eram reservados aos representantes do Poder Executivo. No entanto, esta primeira impressão não se fez válida. Muitos dos conselheiros, em especial os da “sociedade civil” mantinham, com o Poder Executivo Municipal, alguma relação privilegiada, com especial destaque a serem estes conselheiros ocupantes de um ou outro cargo comissionado de livre nomeação do órgão gestor, no caso a SEMEC.

Neste caso, se enquadram, por exemplo, os conselheiros representantes dos servidores técnico-administrativos da Rede Municipal. Embora o seu sindicato ou entidade representativa seja o mesmo dos profissionais docentes – O SEPE-Ita- estes não foram indicados por esta entidade, conforme estabelece as leis federais e municipais, estando ambos lotados em cargos no interior da própria SEMEC. Estes dois conselheiros dos técnicos-administrativos (titular e suplente) tiveram uma regular frequência ao conselho, (estando presentes, respectivamente, em 13 e 14 reuniões das 21 em que houve quórum). Outro caso é o do conselheiro suplente dos docentes. A ata da assembleia sindical do dia 23 de março de 2011, que aprova a indicação dos nomes dos conselheiros- titular e suplente- dos professores (SEPE-ITA, 2011a), não coincide com os nomes presentes na Portaria 387/2011, sendo respeitado somente a indicação do conselheiro titular. O Conselheiro docente suplente indicado pela portaria é outro que goza de cargo de nomeação. O conselheiro titular esteve presente em 15 das 21 reuniões com quórum neste conselho. O conselheiro suplente instituído pela portaria, por sua vez, esteve presente em 16 das 21 reuniões, tendo com isso representado os docentes em algumas ocasiões, quando na ausência do conselheiro docente titular. A determinação em lei de como se deve proceder a escolha dos representantes da sociedade civil, em especial funcionários, professores, diretores, pais e estudantes, embora se constitua em um avanço, não garante a representatividade - pois que não legitimada pelo conjunto da categoria representada - destes segmentos no interior do conselho.

Os diretores de escola acabam enredados em situação parecida. No município, conforme já dito, a forma de escolha dos diretores se dá através da nomeação da secretaria e, como no caso anterior, esta dupla condição de ocupante de “cargo de confiança” e estar exercendo o controle social ao poder executivo municipal causa importantes constrangimentos à última. A Lei 11494/2007 determina que sejam organizadas eleições entre os pares para a escolha deste segmento. Este pré-requisito não foi observado no conselho em questão. O representante do Conselho Municipal de

Educação, embora represente outro segmento social, é também Diretor nomeado pela SEMEC em escola da Rede Municipal e, por isso, suscetível aos mesmos constrangimentos dos representantes dos diretores.

Os estudantes da rede básica pública dispõem de dois representantes titulares. De acordo com a lei federal 11494/2007, em seu Art. 24, §1, Inc. IV, alínea “f”, um destes dois representantes deve ser indicado pela entidade representante dos estudantes secundaristas e o outro deve ser eleito dentre os pares através de eleição organizada para este fim, segundo o mesmo artigo em seu §3, Inc. III. Estas determinações não são repetidas nas leis municipais e não foram respeitadas no processo de constituição deste conselho. Há que se considerar que o termo utilizado na lei “estudante da rede básica pública” acaba sendo mais abrangente do que os reais beneficiários do fundo no município, que são os estudantes da rede municipal. Os representantes titulares dos estudantes da rede básica estiveram, ambos, presentes somente na reunião de Posse do conselho (registrado na 45ª ata) e um deles esteve presente na terceira reunião do CACSFUNDEB (47ª ata). Um dos conselheiros suplentes esteve presente em oito da vinte e uma reuniões, o que caracteriza o não acompanhamento efetivo deste segmento com relação ao fundo.

Esta redação generalizante dos termos da lei também se repete com relação aos representantes dos pais de alunos da educação básica pública. A este segmento é reservado dois assentos no conselho (Art. 24, §1, Inc. IV, alínea “e”) e estes conselheiros devem ser escolhidos mediante eleições organizadas para tanto (Art. 24, §3, Inc. III). Já o §5, Inc. IV insere duas importantes restrições à ocupação destes assentos:

IV - pais de alunos que:

- a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
- b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos. (BRASIL, 2007)

Para além do não cumprimento de um processo que confere legitimidade ao seu representante (as eleições), a participação deste segmento ficou ainda mais prejudicada, pois não houve frequência regular da maioria dos seus conselheiros. Dos 4 representantes, dois tiveram frequência em apenas três reuniões; um esteve presente em quatro reuniões e apenas um conselheiro representante dos pais teve uma atuação mais regular, estando presente em 13 das reuniões. Contudo, esta participação não poderia

ocorrer, tendo em conta o previsto em lei, que veda a participação, neste segmento, de ocupante em cargos de livre nomeação “no âmbito do poder Executivo gestor dos recursos” (*ibid.*).

Neste sentido, a nomeação dos conselheiros destes segmentos da sociedade civil em Itaboraí, parece se adequar, uns mais e outros um pouco menos, à hipótese formulada por Davies:

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou pelo secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes (DAVIES; 2007; 48).

O Conselho Tutelar Municipal também é representado no CACSFUNDEB-Ita. Contudo, devido às eleições para este Conselho, a nova composição do Conselho Tutelar só pode indicar os novos conselheiros do FUNDEB tardiamente, tomando posse do seu assento em 18 de agosto de 2011, estando presente na reunião do dia 27 de setembro do mesmo ano, conforme registrado na 50ª ata (CACSFUNDEB-Ita; 2011; pág. 52-verso). Desde sua entrada, este conselheiro tem tido frequência regular nas reuniões, tendo tido participação em cerca de metade das reuniões com quórum, depois que fora empossado e designado para tal.

O poder legislativo local tem direito a dois assentos no conselho do FUNDEB. Assim totalizam 4 conselheiros dentre titulares e suplentes. Contudo, a participação dos Vereadores neste Conselho não tem primado pela frequência. Apenas um titular e um suplente estiveram presentes em reuniões contabilizando, cada um, duas presenças.

Os representantes do Poder Executivo, por sua vez, foram aqueles que apresentaram maior regularidade e frequência. Dos quatro conselheiros, apenas um esteve ausente em mais da metade das reuniões e isso se deveu ao fato dele mesmo ter assumido a secretaria municipal de educação e cultura (conselheiro do poder executivo I). Importa notar que este afastamento se deu por decisão política, haja vista não haver qualquer impedimento de que um dos representantes do Poder Executivo municipal seja o próprio titular da pasta. Outro representante do Poder Executivo Municipal (conselheiro do poder executivo II), como veremos adiante, também teve de se afastar do conselho para a disputa do pleito municipal, retornando após esta. Este representante esteve em 15 das reuniões. Mas se os dois conselheiros titulares tiveram alguma forma

de impedimento de participação plena, o mesmo não aconteceu com os seus suplentes, que estiveram presentes em todas as reuniões do CACSFUNDEB-Ita. Diante deste quadro, é possível, novamente, concordar com Davies quando este afirma que os conselheiros representantes do Estado contam com melhores condições para o exercício da sua função do que os conselheiros da sociedade civil:

Os conselheiros sociais não gozam de qualquer remuneração específica para a realização de suas tarefas (o conselheiro estatal não goza de verbas específicas, mas por ser uma de suas atribuições burocráticas, podemos dizer que exerce trabalho remunerado), para além disso, os representantes sociais não gozam de dispensa dos seus trabalhos e obrigações, nem da flexibilidade de horário como os burocratas do estado (...) Já os conselheiros formalmente não estatais (sindicatos, pais de alunos e professores) fazem trabalho extra, pelo qual não são remunerados, nem direta nem indiretamente (DAVIES *op. cit.*, 49).

As atas analisadas contabilizam um total de 30 registros de reuniões. Destas, 8 serviram para o registro de reunião onde não houve quórum. Neste caso, segundo o Regimento Interno do conselho, em seu Art.5, §2, deve-se convocar uma nova reunião dentro do prazo de dois dias. Este prazo foi geralmente ignorado pela presidência do conselho, pois a grande parte das atas das reuniões convocadas nesta condição registrava o intervalo de uma semana. Esta nova convocação dispensava a reunião de ter que verificar o quórum, podendo realizar-se com os presentes.

As atas das reuniões da gestão analisada foram registradas do número 45 a 75 no Livro Ata do Conselho do FUNDEB- ita, e apresentam uma diferença qualitativa de informações entre si, graças à mudança na secretaria do conselho, responsável pela elaboração das atas, devendo por isso serem classificadas em três séries distintas. As atas das reuniões 45 a 53 que ficaram sob a responsabilidade da primeira formação da secretaria, serão as atas da primeira série por terem como redator e sistematizador o representante titular do poder executivo municipal I (secretário I) – assim instituído pelo conselho, conforme registro na ata 43/2011, em 25 de fevereiro, momento, portanto, anterior ao início do mandato 2011-2013. O seu desligamento do conselho é notificado na 54ª reunião - em 11 de abril de 2012, em uma das reuniões onde não houve quórum. Inicia-se, para efeito de análise, a segunda série de atas, as que vão da reunião 54 a 62. Somente na 60ª reunião, é requisitada pelo conselho uma funcionária da Secretaria que teria como função a redação das atas das reuniões (secretária II), tornando as atas mais descritivas e pormenorizadas entre as reuniões no intervalo 63 a 75, compondo a 3ª série. Neste intervalo de tempo, estão as atas da segunda série que tiveram redatores

diversos, sendo um mais destacado nesta tarefa, justo o suplente do conselheiro do poder executivo que viria a assumir a Secretaria Municipal de Educação e Cultura. As atas da primeira série são de menor qualidade de informação, enquanto as atas da segunda série guardam certa heterogeneidade entre si. Estas atas se encontram todas reunidas e arquivadas na sede da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Em março de 2011, segundo a portaria 387/11, iniciou-se um novo mandato dos conselheiros sendo este o nosso recorte temporal de maior atenção: o mandato deste conselho (de 18 de março de 2011 a 18 de março de 2013). Quando necessário nos remeteremos à época anterior do início do mandato de forma pontual. Conforme registro na ata 43/2011 das reuniões do CACSFUNDEB- Ita, a composição dos futuros conselheiros já era sabido em fevereiro de 2011, pois registra-se em ata que estes foram lidos. Na ata 44/2011, da reunião seguinte que ocorreu no dia 22/03/2011, estes nomes são discriminados, representante a representante. Confrontando estes registros com o registro da assembleia dos profissionais da educação, identificam-se dois problemas. O primeiro é a de que a assembleia dos profissionais da educação que indicaria os representantes dos professores somente aconteceu no dia 23 de março de 2011, um dia após, portanto. Como poderiam constar como conselheiros representantes de segmentos que não havia ainda se organizados para a indicação? Outra questão, esta já relatada: o representante suplente indicado pela assembleia dos profissionais da educação não coincide com o nome do suplente dos professores registrados na ata da reunião 44/2011. Esta listagem lida em reunião é igual à portaria 387/2011 que foi publicada no dia 26 de março de 2011.

Cabe ressaltar que ainda na gestão passada do Conselho a esta que analisamos, foi percebida uma irregularidade, a saber: o conselho era presidido pelo conselheiro representante do Poder Executivo, o que é vedado pela lei 11.494/07, Art. 24, §6.

Art. 24 - O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

(...)

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL; 2007)

Esta observação está ausente nas leis que versam sobre o conselho em nível municipal (2005/07, 2034/07 e 2080/08). Contudo, o referido conselheiro-presidente do conselho anterior retorna a nova formação do conselho, sendo indicado como representante suplente dos funcionários da rede básica pública, mesmo não tendo matrícula na rede municipal de educação. Mesmo na condição de suplente, este conselheiro preside as reuniões 44, 45 e 46 de 2011, quando pede afastamento da Presidência. A ata, contudo, não registra as suas motivações ou justificativas. O representante titular dos professores da rede básica não esteve presente nesta reunião. Na reunião seguinte é conduzido por aclamação dos presentes no conselho, o conselheiro titular do Poder Executivo no que, novamente, se configura como ilegalidade e ingerência do Poder Público no conselho de controle social, prática esta que não é exclusiva ao conselho em Itaboraí (BRAGA, 2011; DAVIES, 2007; UMANN, 2008).

A fim de manobrar este flagrante delito, após denúncia da irregularidade realizada pelo representante titular dos docentes, na 50ª reunião, a prefeitura lança nova portaria “reorganizando” os conselheiros. Na reunião do dia 27 de setembro de 2011, o conselheiro Titular dos representantes dos professores solicita que se torne pública a portaria que nomeia os conselheiros do FUNDEB, como também a que o Conselho tenha acesso as Receitas Municipais de Educação e pede que se faça registro das solicitações em ata, tendo em vista que a reiterada denúncia feita sobre a irregularidade da presidência não constava nas atas anteriores. No dia 1 de outubro de 2011, o Poder Executivo Municipal publica nova portaria nº 1544/2011, que dá posse aos conselheiros, e é retroativa a fevereiro de 2011, e onde se modifica o segmento social que o então presidente do conselho representa: se na primeira portaria de 2011 o conselheiro representa o Poder Executivo Municipal (II), na segunda portaria, o novo conselheiro, então presidente, se torna representante suplente do Conselho Municipal de Educação. Esta segunda portaria só foi descoberta e tornada pública ao Conselho em 06 de novembro de 2012 e registrada na ata 65/2012. Embora pareça clara a vedação ao cargo de presidente a um suplente, a omissão tanto destas portarias de nomeação ao Conselho, bem como das distintas leis sobre esta vedação (mesmo que óbvia), contribuíram, neste caso, para a permanência desta situação.

Este presidente permaneceu no exercício da função até o dia 29-06-2012, por ocasião da 56ª reunião do conselho, onde anunciou o afastamento do conselho e da presidência a fim de concorrer ao pleito eleitoral municipal, segundo consta na ata

56/2012. Faz-se importante notar todo o esforço que este presidente fez, ao longo do exercício do seu mandato, em obstaculizar o acesso às informações ao representante dos professores e pesquisador, negando-lhe, reiteradamente, vistas às atas das reuniões (requeridas, em primeira oportunidade através do Ofício do SEPE 053/2010 e reiteradas - por duas vezes- através dos Ofícios 027/2012 e 033/2012), além do registro deste pedido na ata 54/2012 (11 de abril); bem como outros documentos (como o balancete integral do Orçamento Municipal do ano de 2011) conforme registrado nas atas da reunião 49/2011. Mesmo que esta postura configurasse em flagrante desacordo ao disposto no Art. 25, parágrafo único, Inciso III. A saber:

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:
(...)

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

- a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;
- b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;
- c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;
- d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

A ata 54/2012, inclusive, registra um episódio interessante com relação à solicitação das cópias das atas. Para tanto, traz-se um fragmento da ata com uma única alteração feita, a retirada dos nomes e a inserção do segmento que representa:

Foi solicitado pelo conselheiro [representante dos professores da rede básica] a reiteração do ofício 27/2012 que pede as cópias das atas da reunião (sic) do Conselho do FUNDEB dos anos 2009, 2010 e 2011 e a negação do Presidente do Conselho [representante do poder executivo II]. O conselheiro [titular dos professores da rede básica] tem solicitado as cópias das atas de 2009, 2010 e 2011 para objeto de estudo, porém, segundo o Presidente do Conselho do FUNDEB todos os dados do FUNDEB estão disponibilizados, basta apenas que ele acesse o portal do MEC/FUNDEB. Em todas as reuniões o conselheiro citado acima tem feito ata paralela que o Presidente do Conselho solicitou e o Conselheiro [representante dos docentes] prometeu enviar as cópias para o conselho tomar conhecimento, mas

até a presente data estes documentos não chegaram. (CACSFUNDEB; 54/2012)

Importa esclarecer que as atas a que o Presidente faz menção nada mais eram do que os registros de pesquisa feitos a partir da observação participante, mas que serviriam, segundo critério do Presidente, como justificativa a negativa de acesso às atas. Com o registo em ata deste tensionamento e de outros, por vezes não registrados, foi entendido como improcedente a intenção inicial de se realizar entrevistas com os demais conselheiros, haja vista haver um processo de omissão/revelação de informações bastante marcado pelo ambiente muitas vezes tenso, não tendo condições de haver confiabilidade recíproca entre o entrevistador/entrevistado, condição importante para as entrevistas (TRIVINOS, 1987; YIN, 2001).

O parecer favorável do Conselho para as contas do FUNDEB no ano de 2011 foi realizado sob esta presidência e ocorreu no dia 07 de fevereiro de 2012. Com o afastamento deste, foi escolhida nova presidência na reunião 57/2012, empossava-se o conselheiro representante dos diretores de escolas da rede pública, anterior Vice-Presidente do CACSFUNDEB-Ita. Esta mudança, embora não ocasionada pelas denúncias de irregularidade, permitiram, ao menos internamente ao Conselho, apurar a prática do Acompanhamento e Controle social. Importa notar que, após o pleito eleitoral, o Conselheiro ex-Presidente solicita não só o retorno ao Conselho como, sobremaneira, à sua Presidência. Na 63ª reunião de 09 de outubro de 2012 o Conselho é informado deste requerimento de retorno, através do Ofício que o referido conselheiro encaminha para o Presidente em exercício (representante dos diretores), bem como à secretaria de Educação. A decisão dos Conselheiros foi pela permanência da Presidência como configurada naquele momento, bem como foi reiterado a ilegitimidade da ocupação da presidência pelo postulante, haja vista ser ele o representante do poder executivo, conforme a Portaria original de nomeação (387/2011). Como também a ilegitimidade caso se reivindicasse a segunda portaria 1544/2011, pois que a permuta feita coloca o referido conselheiro como suplente do Conselho Municipal de Educação, este debate está registrado na ata da 65ª reunião, em 06 de novembro de 2012.

Sem embargo, se foi possível, a partir daí ter acesso aos documentos internos do Conselho, a obstrução sobre informações da SEMEC-Ita continuou. O processo referente ao contrato com a Oscip “Instituto Sorrindo para a Vida” (ISPV) com relação ao projeto “Educação Digital” foi reiteradas vezes pedido pelo Conselheiro

representante do Conselho Tutelar como pode ser visto nas atas 51/2011, 52/2011, 53/2012 e, posteriormente, tendo este pedido endossado pelo conselheiro representante dos docentes, conforme registrado nas atas 67/2012 e 68/2012, quando o conselho aprova esta requisição e passa o repetidamente oficialiar as Secretarias de Fazenda e Educação para a disponibilização dos dados³⁴. Nesta ocasião, são solicitadas também os processos referentes à contratação das seguintes empresas: AJE serviços técnicos; DANJEL Serviços de Limpeza e Alimentos; Los Hermanos de La Costa, LISTEN Information Sys e o já citado ISPV. Alguns destes contratos só foram disponibilizados ao conselho no dia 21 de fevereiro de 2013, 16 meses após o primeiro pedido, como no caso do ISPV. Outros contratos não foram sequer apresentados, conforme será debatido mais abaixo.

Mesmo os documentos aos quais os conselheiros deveriam ter permanente acesso de acordo com a lei, muitas das vezes permaneciam inacessíveis. Foi o caso das informações referentes aos profissionais da educação, sua folha de pagamento, discriminação de funções, lotação, etc., e outras informações conforme estabelecido no Art. 25, Inc.III, em especial em sua alínea “b” (cf. supra, pág.99) que foram requisitados no Ofício nº 40/2012 (18/05/2012) do SEPE-Ita e encaminhado a SEMEC-Ita, reiterados nos Ofícios 60/2012 (02/08/2012), 71/2012 (18/10/2012), 03/2013 (15/01/2013), 14/2013 (05/03/2013). Estas solicitações foram risivelmente respondidas através do Ofício 163/2013 da SEMEC-Ita para o SEPE-Ita, de 20 de fevereiro de 2013, que trouxe os dados- tão somente- sobre os Docentes Estatutários da Rede. Número que, embora significativo, é insuficiente para uma composição mais detalhada dos profissionais da educação existentes na rede pública municipal, que além destes é composto por outros profissionais escolares estatutários³⁵ e de inúmeros professores contratados.

³⁴ Conforme Ofícios expedidos pela Presidência do Conselho: 17/2012 de 07 de dezembro de 2012 e 06/2013 de 29 de janeiro de 2013.

³⁵ Somente a título de exemplo da sorte de profissionais considerados da educação pela legislação municipal. Segundo a Lei Complementar 07/1996, que regulamenta o plano de Carreira dos Profissionais da Educação afirma que, dentre estes, incluem-se: a – Pessoal docente: PROFESSOR I, PROFESSOR II, PROFESSOR III, PROFESSOR IV; b – Pessoal especialista: COORDENADOR, ORIENTADOR EDUCACIONAL, ORIENTADOR PEDAGÓGICO, SUPERVISOR; c – Pessoal de administração: SECRETÁRIO, BIBLIOTECÁRIO; d – Grupo de apoio: NUTRICIONISTA, PSICÓLOGO, INSPETOR DE ALUNOS, VIGIA, ZELADOR, MERENDEIRO, AUX. DE SERV. GERAIS, e – Grupo de apoio técnico. Esta lei foi alterada posteriormente, pelas LC 12, LC 16, LC129, LC132, que extinguiram algumas destas carreiras e adicionaram outras. Estas alterações, momentaneamente, fogem do escopo desta pesquisa.

Expostos estes elementos, parece indubitável que também em Itaboraí um dos maiores obstáculos ao exercício do acompanhamento e do controle social é a dificuldade ao acesso à informação do ente gestor dos recursos. (SENA, 2008; SOUSA JÚNIOR, 2006; BRAGA, 2011; UMANN, 2008).

Outra irregularidade foi constatada no cadastro do Conselho local³⁶. Devido, ao exposto acima com relação à ilegitimidade da presidência do conselho, a falta de cadastro deste conselho perdurou por todo ano de 2011 e parte de 2012 sendo notificada sua regularização ao conselho somente na 61ª reunião, no dia 28 de agosto de 2012, passado, portanto, quase 1 ano e meio de sua instauração. Este atraso perdurou, em parte, pelo então Presidente não ter cadastrado e, por outro lado, por tentarem cadastrar o conselho com a presidência ilegítima do referido conselheiro, o que o sistema do MEC não permite devido aos impedimentos legais. O fato do então Presidente não ter realizado o cadastro, foi agravado pela demora dele, após a sua saída, em repassar a senha ao novo Presidente, conforme registram a ata da reunião 60/2012 de 27 de julho de 2012 e o Ofício 05/2012, de três dias antes, emitidos pelo novo Presidente do CACSFUNDEB-Ita. Esta demora levou ao TCE-RJ, em seu parecer sobre as contas públicas de Itaboraí de 2011, a fazer uma ressalva determinando a regularização do Conselho do FUNDEB junto ao MEC (TCE/RJ, 2012).

De acordo com a Lei ordinária Municipal 2005/2007, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social deve se reunir mensalmente, em caráter ordinário, podendo haver convocações extraordinárias. Contudo, esta regularidade não ocorreu, principalmente quando no primeiro ano do Conselho, ao longo da Presidência do representante do poder executivo II. O intervalo da reunião 47 para a reunião 48 foi superior a um mês. Mais longo ainda foi o período transcorrido entre as reuniões 52 e 53: neste caso, o interstício foi de 2 meses 9 dias (vide tabela XX). O mesmo aconteceu quando, em primeira chamada, era constatado não haver quórum suficiente para a instalação da reunião. O quórum mínimo para tal é a maioria simples, segundo o Art. 5 do Regimento Interno do Conselho, no caso 7 conselheiros titulares. Já o §2 do mesmo

³⁶ O FNDE disponibiliza uma página para a realização do Cadastro do Conselho de acompanhamento e Controle Social: <https://www.fnde.gov.br/cacs/>. acessado em: 04/04/2013 as 18:13 h.

Outra página é mantida pelo FNDE e destina-se a consulta de informações referente a composição do conselho, portaria de nomeação e duração do mandato: https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros. Acessado em: 04/04/2013 as 18:13 h.

artigo estabelece que na ausência de quórum na primeira convocação, será convocada uma nova reunião, dentro de dois dias, onde se dispensa a averiguação de quórum. Pelas atas, podemos perceber que a praxe, no caso de ausência de quórum, era pela marcação de uma nova reunião uma semana depois.

Através da análise das atas do Conselho foi possível perceber que ocorreram reuniões que, pelo Regimento Interno, não poderiam ter havido, por conta da falta de quórum. O critério adotado neste filtro foi o seguinte: considera-se com quórum a presença de, ao menos, 7 conselheiros das 13 (treze) representações. Com isso, em caso de reunião em que havia titular e suplente de um mesmo segmento, estes eram contados como apenas uma presença. Foram excluídas desta conta as reuniões de segunda convocatória, pois que estas dispensavam quórum. Das 21 reuniões em que houve registro de ata com atividades do conselho, 7 delas tiveram menos do que 7 representantes de distintos segmentos sociais. Foram as reuniões: 49/2011, 56/2012, 61/2012, 63/2012, 67/2012, 68/2012, 74/2013. Um dos motivos que podem explicar a maior incidência deste procedimento nas reuniões finais é o esvaziamento progressivo do conselho, que contou muito pouco com a participação dos estudantes, dos vereadores e de parte dos pais de alunos.

Outro obstáculo ao efetivo acompanhamento e controle social foram os atrasos percebidos nas entregas das planilhas. Em 2011, as planilhas referentes a janeiro, fevereiro e março foram entregues e aprovadas na reunião do dia 31 de março, de acordo com a ata 46/2011. Já as de junho/2011 foram entregues em final de agosto, na reunião 49 e as de setembro, outubro e novembro só foram entregues ao conselho no dia 29/11/2011, por ocasião da 52ª reunião do Conselho. Na reunião seguinte, dois meses depois, foi entregue a planilha referente a dezembro de 2011 e aprovado um parecer favorável à aprovação das contas do FUNDEB referente ao ano de 2011.

O ano de 2012 conseguiu, contudo, ter atrasos mais expressivos do que o anterior. As planilhas de fevereiro, março, abril, maio e junho sofreram atrasos em sua entrega e só foram recebidas pelo conselho na 63ª reunião de início de outubro de 2012, mesmo assim sem validade legal, pois que não contava com a assinatura do Secretário de Fazenda. Estas foram, por fim, entregues regularizadas junto às planilhas dos meses de julho e agosto, na 65ª reunião (06/11/2012), conforme sua ata. Ou seja, depois de 8 meses de nenhuma publicidade das contas do FUNDEB, 7 planilhas mensais foram entregues simultaneamente, sendo as contas de fevereiro analisadas somente em novembro, como caso mais extremo. Torna mais grave este quadro, o fato destas contas

serem justas às contas da educação que recobrem boa parte do período eleitoral e de a então Secretária de Educação ter saído no início do ano de 2012 justamente para concorrer ao pleito municipal, em que se pesem as denúncias de uso da secretaria para fins eleitorais³⁷.

As reuniões que deveriam, portanto, ser palco de análise destes balancetes, acabavam ficando esvaziadas de seu propósito maior de acompanhamento e Controle das Contas públicas relativas ao fundo. Esta impressão de esvaziamento fica ainda maior quando se percebe que o Conselho não conseguiu dar conta de algumas de suas outras atribuições como as previstas na 11494/2007, Art. 24, §9 e § 13:

§ 9 Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

(...)

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. (BRASIL; 2007).

Sem embargo, estes debates não foram registrados no interior do Conselho que, contudo, buscou promover visitas às obras de escolas, no final de 2012. Não houve, durante o período analisado, qualquer menção em reunião aos dados relativos ao Censo Escolar, ao PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Entrementes, houve uma confusão de atribuição: por conta da falta de merendas no final do ano letivo de 2012, segundo ata da 69ª reunião, de 11 de dezembro de 2012, o conselho do FUNDEB notifica o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) a fim de que este preste esclarecimentos e informe irregularidades a que tenha conhecimento. Não obstante, a legislação não confere ao CACSFUNDEB esta atribuição, ou o poder de notificar outro conselho. No que tange às visitas as escolas, foram duas promovidas pelos conselheiros às escolas em construções nas regiões de Visconde e Itambí, uma delas foi acordada na 61ª reunião: agendou-se, para isto, o dia de 06 de setembro de 2012. Nesta data não foi possível a realização da

³⁷ Cf. Notas de rodapé 17 e 18, *supra*.

visita por falta de veículos disponíveis para tanto que só conseguiu ser realizada no dia 18/09/2012, segundo Ofício 09/2012 e ata da reunião 63. A 63ª reunião teve, como um dos seus pontos de pauta, o relatório destas visitas. Este debate levou a conclusão da necessidade de nova visita, realizada no dia 23 de outubro de 2012. Esta constatou novos problemas e, com isso, produziu-se um Ofício de nº12, de 13 de novembro de 2012, com a relatoria dos problemas detectados, destinados à SEMEC-Ita.

Outro ponto que preencheu a pauta de duas reuniões (atas 67/2012 e 68/2012) seguintes foi o Inquérito Civil 022/2010 instaurado pelo Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Itaboraí. Este Inquérito Civil foi provocado, em parte, pela representação feita pelo SEPE-Ita através do seu Departamento Jurídico, junto ao Ministério Público. Esta representação foi protocolada sob o nº 201000013890, feita ainda no final de 2010 e tinha como alvo de denúncia a não existência de uma readequação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município conforme determinado em legislação federal, nas leis 11494/2007 (FUNDEB) e lei 11738/2008 (Lei do Piso). Em especial, inexistem nos Planos de Carreira do Magistério em Itaboraí, a adequação com relação à gratificação por formação continuada³⁸. Esta representação foi anexada a um Processo já em andamento, dando Origem a Portaria de Instauração do Inquérito Civil (IC).

Nesta ocasião, foi solicitado ao sindicato, através do Ofício MP-1019/2012 informes, caso houvesse, no prazo máximo de trinta dias, dos três temas investigados nos autos. Com esta notificação, o IC foi levado ao conhecimento do conselho na 67ª reunião, tendo em vista que, segundo este IC, os conselheiros também seriam objeto de investigação. Anexo a este ofício, seguiu cópia da Portaria de Instauração do IC onde se discriminava os três temas investigados:

Considerando a necessidade da **DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIA** que permita a fiscalização e investigação de diversos temas que, embora relacionados ao FUNDEB, possuem características próprias, **estabeleço a seguinte divisão de objetos, para fins de instauração de IC's diversos:**

- a) **Criação, implantação e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, bem como a conduta dos agentes públicos que o compõem;**
- b) **Criação, implantação do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica, regularidade e pontualidade do pagamento da remuneração, bem como observância da destinação**

³⁸ Cf., em especial, as Leis Complementares Municipais 07/1996, 12/1998.

do percentual mínimo de 60% da receitas (sic) para a remuneração desses profissionais;

c) Observância de conta única e específica para movimentação das verbas do Fundo, destinação ao Fundo de todos os recursos que lhes são afetos, aplicação indevida dos recursos do Fundo, em especial com a remuneração de profissionais alheios as atividades da educação básica e ações que não se caracterizem como de sua manutenção e desenvolvimento, bem como regularidade da prestação de contas; (MP/RJ; 2010) (negrito nos originais).

Diante da solicitação e prazo, o SEPE-Ita prepara e remete ao Ministério Público um Dossiê onde sistematiza as informações das quais tem ciência. Das suas 9 páginas, 7 são dedicadas ao FUNDEB e seu Conselho, tendo particular importância para isto, a realização da presente pesquisa. Se ainda não é possível medir as consequências deste IC, pois ele não está concluído, a sua instauração já serviu para pressionar os conselheiros em terem maior atenção em seus afazeres.

Um último material de investigação importante para esta pesquisa foi os Balancetes (ou planilhas) do FUNDEB. Este material disponibiliza uma série de informações, mês-a-mês, relacionadas a previsão, arrecadação, empenho e pagamentos das receitas do fundo. O balancete é composto por oito páginas, mais os extratos mensais da conta única onde se deposita o recurso, de variável tamanho. Em cada uma das páginas, uma série de informações é disposta. São listados página e título: 1- Balancete Financeiro Acumulado; 2- Balancete da Receita, 3-Demonstrativo da Despesa do Mês; 4- Relação de Pagamentos; 5- Consignações (folha de pagamento); 6- Participação Folha FUNDEB sobre o Total; 7- Comparativo Mensal da Receita-FUNDEB; 8- Pagamento de Pessoal FUNDEB.

As principais virtudes destes balancetes são: 1) tornar público todos os contratos que a prefeitura mantém a título de serviços e terceirização e que recebem verba do FUNDEB, 2) acompanhar mês a mês estes pagamentos e se eles estão destinados àquilo que é estabelecido como MDE, 3) acompanhar a receita e evolução do fundo municipal. Contudo, diversas das informações ali presentes, tiveram grande dificuldade de análise, pois carecem aos Conselheiros a devida formação técnica e legislativa para tanto, naquilo que Braga (2011) considera como uma das principais atribuições do Conselho: a sua função política, para além da função jurídica e social.

Estas planilhas e balancetes, portanto, demandam dos conselheiros uma formação técnica. No nosso estudo caso, esta formação não foi observada e quando houve foi fruto de iniciativa individual. Ademais a menção a uma atividade de formação

na ata da 47ª reunião, ainda em julho de 2011, prevista para agosto e que não ocorreu, não houve, ao longo de toda a gestão bienal, nenhuma atividade desta natureza voltada aos conselheiros, que fosse promovida por qualquer ente do poder público, seja o MEC ou mesmo a prefeitura, dificultando (ou mesmo impossibilitando) a interpretação correta das informações apresentadas para a fiscalização, estas que são em grande parte informações contábeis, de difícil manipulação para leigos, envolvendo conceitos legislativos e matemáticos a diversos momentos. Esta ausência de capacitação entra em conflito com o Art. 30, Inciso II da lei 11494-07 que atribui ao Ministério da Educação o papel de formar estes conselheiros. Este problema é ainda mais agravado dado o pouco período de mandato do Conselho (2 anos) e a restrição de apenas uma recondução, produzindo um acelerado rodízio entre estes representantes cuja formação é extremamente deficitária. Naquilo que tem sido uma marca em diversos outros CACS espalhados pelo país. (DAVIES, 2007; LIMA, 2009; BRAGA, 2011; UMANN, 2008; GOUVEIA e SOUZA, 2006).

A Controladoria Geral da União (CGU)³⁹ promove regularmente cursos à distância de formação dos conselheiros do FUNDEB. Contudo, estes programas de formação à distância dada as suas limitações- de ser à distância através de slides e questionários a fim de aferir o aprendizado do aluno- acaba por fazer um debate extremamente superficial que não contempla os problemas concretos surgidos no exercício do conselheiro.

Se somarmos a esta formação deficiente o fato de que outras importantes contas da educação não são dispostas a estes conselheiros, temos que passam despercebidos pela sociedade civil se os gastos oriundos da receita do Tesouro Municipal (Fonte 01), do salário-educação (Fonte 07), bem como outros convênios estabelecidos entre Município e Estado ou a União, estão sendo executados de acordo com o determinado em lei. O acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, se acontecerem, não significariam o acompanhamento e controle social dos recursos da educação, como um todo, do ente federado.

Neste ponto já é possível destacar uma importante conclusão: o CACSFUNDEB, para além dos problemas supracitados, acaba aprofundando o esvaziamento do caráter transformador da democracia, ao propor “democratizar a

³⁹ Através do Programa “Olho Vivo no dinheiro Público”; <http://www.cgu.gov.br/olhovivo/> Acessado em: 07/04/2013. às 16 :11h.

democracia” delegando a um representante a tarefa de discutir tão somente a pequena política e reduzindo as atribuições do conselho ao acompanhamento e o controle social, seja não dando condições técnicas para os conselheiros exercerem suas funções, seja concentrando o poder decisório sobre o financiamento distante da participação social. Mas, com isso, não se quer negar o caráter contraditório dos conselhos ou, melhor dizendo, a possibilidade de o conselho auxiliar os trabalhadores na construção de uma hegemonia distinta e no avanço de posições em direção a sua emancipação econômica, política e social. Partindo de Davies que, analisando o conselho e o papel dos profissionais da educação neste processo, afirma:

[O limite da ação fiscalizadora] é maior quando se considera que os órgãos responsáveis pela fiscalização (basicamente os Tribunais de Contas) não são plenamente confiáveis para essa tarefa, o que impõe o desafio do controle social sobre o uso de verbas das verbas da educação, algo que os Conselhos do FUNDEF não resolveram, sendo muito pouco provável que os do FUNDEB sejam bem sucedidos, a não ser que a sociedade e, em especial, *os profissionais da educação básica se organizem, mobilizem e adquiram uma formação adequada para este controle social*. (grifos meu). (DAVIES, 2007, p. 56)

Entendendo que o conselho em questão lida com a problemática do financiamento, a natureza das conquistas auferidas pela participação neste conselho são, predominantemente, de ordem econômica. Portanto, logo de início, aproximamos da nossa perspectiva a afirmativa de Gouveia e Souza (2006) que, abordando os conselhos do FUNDEF, afirmam que se eles não cumpriram o seu papel técnico, ao menos serviram para centenas de pessoas discutirem os seus limites, publicitarem estas denúncias e manterem vivo na agenda política o debate sobre financiamento da educação. Isto posto, interessa-nos, sobremaneira, as conquistas desta ordem obtidas pelos trabalhadores da educação neste período.

Em primeiro lugar, a observação destes balancetes permitiu, mesmo a primeira vista, observar gastos que poderiam ser questionados como de MDE, como o pagamento de R\$ 7.870,00 a empresa MEDIAL, conforme registrado no balancete de abril de 2011, por conta da realização do espetáculo do PROJETO “A ARTE DO BALÉ” que deveria ser enquadrado como gasto cultural e não educacional.

Ainda, estas informações permitiram que os conselheiros envidassem esforços a fim de ter acesso aos contratos firmados pela prefeitura e que recebiam verbas do fundo. Foram solicitados, conforme já dito⁴⁰, por diversas oportunidades, do poder público

⁴⁰ Cf. pág. 100.

contratos firmados com empresas e organizações que prestavam serviços no âmbito da educação e recebiam recursos do FUNDEB. Não obstante, a insistência do Conselho em afirmar a impossibilidade de conceder um PARECER sem o conhecimento dos referidos contratos, bem como os reiterados ofícios solicitando estes contratos, possibilitaram o acesso à parte dos contratos, mesmo que somente após a mudança do Poder Executivo⁴¹. Com isso, foram entregues ao conselho os Processos solicitados, com exceção do Processo referente à Contratação da LINSTEN Information Sys, conforme registrado nas atas 74/2013 e 75/2013.

A empresa Los Hermanos de la Costa manteve, ao longo deste período, 4 contratos com a prefeitura, prestando serviços diferentes. O serviço mais regular mantido entre a empresa e o poder público foi o de locação de carros pipas para o abastecimento das Unidades Escolares que deles necessitam por não terem abastecimento de água através de rede, este contrato foi firmado no final de 2010. Além disso, esta mesma empresa mantinha um contrato anterior com a prefeitura referente à locação de carros ao atendimento das necessidades da SEMEC. Outros dois contratos, de valores que atingem o valor de meio milhão de reais, foram referentes à aquisição de material pedagógico didático e de informática, um foi pago em dezembro de 2011 e outro em setembro de 2012. Os contratos apresentados ao Conselho relativos a esta empresa foram os de locação de carro pipa e de automóveis, os outros dois contratos de aquisição de materiais e maior valor nominal não foram apresentados. O total de recursos destinados a esta empresa pelo FUNDEB foi na ordem de R\$ 735.067,77. Esta empresa não conta com página ou portal na internet.

Analisando o Contrato com a empresa chamada DANJEL- Serviço de Limpeza e Alimentação, cujo serviço prestado era a locação de automóveis para o uso da secretaria de educação, chegou-se a conclusão, de acordo com o PARECER elaborado na 75ª Reunião, que este gasto não está em conformidade ao disposto no Art. 70, lei 9394/96, apresentado neste documento a título de ressalva. Os pagamentos a esta empresa se iniciam em julho de 2012 e totalizam R\$ 132.192,10. Pesquisada na grande rede, a referida empresa não possui página própria.

⁴¹ Os ofícios requerendo estes contratos expedidos pelo Conselho são os Ofícios 16/2012 e 17/2012 de 07 de dezembro de 2012 e os Ofícios 05/2013 e 06/2013 de 29 de janeiro de 2013. As atas que registram estas resoluções são as atas 68/2012; 72/2013 e 74/2013.

Embora sem saber do teor do contrato, pois não houve o acesso, da prefeitura com a empresa Listen Sys Information, a relação de pagamentos em seu quadro “natureza de despesas” descreve a empresa como especializada na coleta de dado em caráter censitário. Em seu sítio eletrônico⁴² é possível perceber a existência de alguns “produtos” voltados ao aprimoramento da gestão pública. Três das oito medições referentes ao pagamento pelos serviços prestados pela empresa são oriundos do FUNDEB, totalizando R\$ 922.835,14.

Outra empresa, a AJE- serviços técnicos, fornece mão-de-obra para a limpeza das Unidades Escolares. Contudo, a falta de transparência nos serviços realizados, como: número de funcionários contratados e suas ocupações, unidades escolares atendidas, impossibilita o acompanhamento mais efetivo deste contrato bem como do seu serviço, a referida empresa mantém sede no município, mas não tem página eletrônica. O PARECER do conselho chama atenção para o pagamento duplicado realizado de junho a julho e julho a agosto a esta empresa que, ao longo de 2011-2012, recebeu R\$ 11.989.298,16 do fundo.

Outra ressalva apresentada pelo PARECER foi com relação ao projeto “Educação Digital”, gerenciado pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público “Instituto Sorrindo Para a Vida” (ISPV). Destaca-se, primeiramente, a longa “parceria” que este Instituto mantém com a Prefeitura de Itaboraí e o acúmulo de suspeitas e irregularidades que recaem sobre esta relação que é alvo de investigação do TCE/RJ e do MPE/RJ⁴³. Segundo, que o número de alunos atendidos e profissionais da educação “formados” no projeto não é condizente com os exorbitantes valores gastos. Os portais virtuais das escolas municipais, parte do projeto, não funcionam ademais serem apresentados como item realizado pelo Instituto, não sendo perceptível nenhum legado que justifique tamanhos valores empenhados no total de R\$ 3.286.760,00, entre 2011 e 2012.

⁴² O endereço é <http://www.listen.com.br/#> Acessado em: 08/04/2013 as 16:47 h.

⁴³ Muitas denúncias sobre esta relação pulularam nos jornais, ressaltando a longevidade desta relação (desde 2005) e os valores acordados (R\$ 96 milhões). No jornal “Extra” de 24/05/2010: <http://extra.globo.com/noticias/rio/prefeitura-de-itaborai-assina-contratos-de-96-milhoes-com-instituto-372176.html>. No jornal “Extra” de 25/05/2010: <http://extra.globo.com/noticias/rio/mp-investiga-contratos-de-instituto-com-prefeitura-de-itaborai-372259.html>. No jornal “O São Gonçalo de 24/12/2010: <http://www.osaogoncalo.com.br/site/pol%C3%83%C2%ADtica/2010/12/24/21103/tce+con+stata+falhas+em+admiss%C3%83%C2%B5es+em+itabora%C3%83%C2%AD>. Acessados em 08/04/2013 as 17:09 h.

Com estas informações temos que, em 2011, os contratos de prestação de serviço com a prefeitura totalizaram um montante de R\$ R\$ 4.908.587,78. Já em 2012, estes contratos totalizaram R\$ 12.739.719,77. De um ano para outro, o aumento da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada por meio de fornecimento de mão-de-obra ou de serviços prestados, foi da ordem de 2,5 vezes. No biênio 2011-2012 este montante totalizou a quantia de R\$ R\$ 17.648.307,55. Não é possível dizer, portanto, que o CACS FUNDEB-Ita tenha conseguido preservar o caráter realmente público da educação naquele município.

Uma última ressalva foi feita no PARECER e tratava da inacessibilidade à informações importantes como o número total de funcionários (estatutários e contratados) da rede e a folha de pagamento da Secretaria. Feitas estas ressalva e com voto contrário do Conselheiro Titular dos Docentes, o CACSFUNDEB-Ita verificou a regularidade com ressalvas das contas relacionadas ao FUNDEB, conforme se registra na ata da reunião 75/2013. Não obstante a aprovação das contas do Poder Público Municipal, o acesso e a publicização de dados até então inacessíveis às organizações da sociedade civil, em especial às ligadas ao mundo do trabalho sob a perspectiva da classe trabalhadora, pode ser encarada como um ponto positivo da participação deste representante do sindicato no CACSFUNDEB, bem como o PARECER que, mesmo timidamente, traz elementos de denúncia do comportamento inadequado do poder público.

Com efeito, o acesso do conselho aos contratos somente ocorreu após a troca do Poder Executivo Municipal, consequência do resultado eleitoral de 2012. O candidato à reeleição teve sua candidatura impugnada pelo TRE devido, justamente, a problemas com prestação de contas em 2007⁴⁴. O novo prefeito foi eleito, com 38.917 votos, correspondente a 29% dos votos totais ou 32% dos votos válidos. Foi uma eleição polarizada, onde o eleito não conquistou a maioria dos votos válidos. Importa lembrar que, devido ao tamanho da cidade de Itaboraí e ao seu número de eleitores, o pleito municipal não conta com 2º turno. Ao peso da lei que determina a transparência das informações do Poder Público, necessitou ser adicionada a vontade política dos novos governantes.

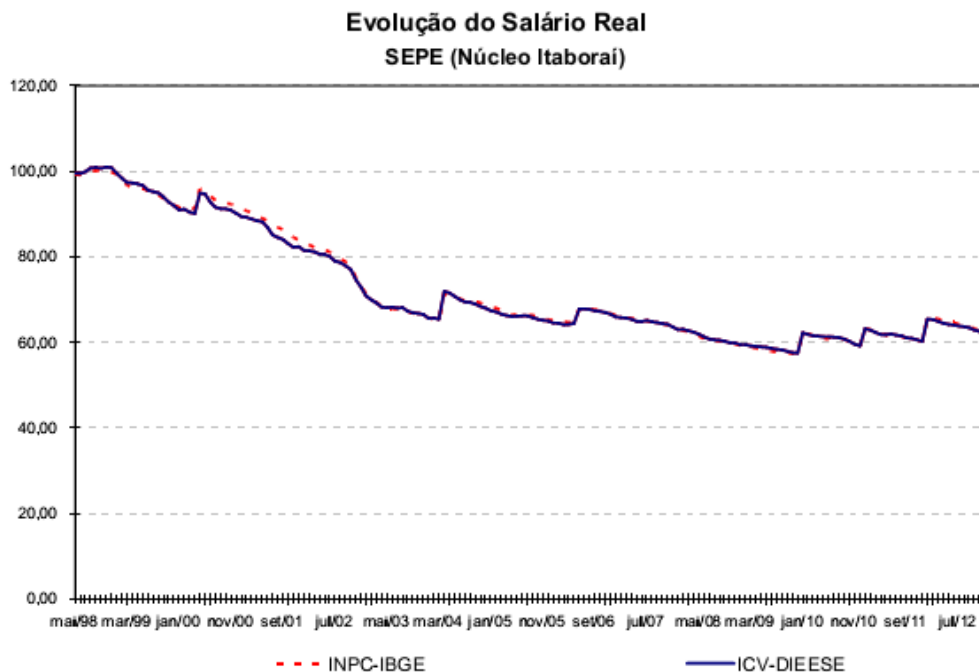
⁴⁴Matéria disponível em “O FLUMINENSE” 06/08/2012
<http://www.ofluminense.com.br/editorias/politica/sergio-soares-tem-o-registro-de-candidatura-impugnado-em-itaborai> Acessado em 09/04/2013 as 12:13.h.

No que diz respeito aos salários dos profissionais do magistério da rede municipal de Itaboraí, a Tabela XXI (anexo) e o gráfico V (abaixo), ambos produzidos pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) demonstram a evolução deste desde março/98 até jan./2013. Um primeiro ponto que chama atenção é o da ineficácia do fundo de valorização. Desde que os fundos de valorização do magistério foram implementados, o que se observa **no município** é justamente o contrário: a desvalorização o magistério, ou a defasagem salarial frente a inflação oficial ou, em outros termos, a perda da capacidade de consumo desta categoria profissional. Contudo, se levarmos em consideração que a entrada do sindicato no conselho se deu em final de 2009, podemos visualizar no gráfico V que, desde então, mesmo que insatisfatório, a linha decrescente dos salários com relação a inflação se torna crescente, tendo estes profissionais, a partir daí conquistado reajustes salariais maiores do que o índice inflacionário. Já no início de 2010 é percebido um aumento salarial da ordem de 10%. Em 2011, também em janeiro, este aumento foi de 8%. Já no início de 2012, o índice de reajuste salarial era de, novamente, 10%. Se acompanharmos a tabela, perceberemos que o último reajuste antes de 2010 tinha sido um de 5% ainda em junho de 2006. Duas observações são importantes neste sentido. A primeira é que para além do reajuste de 10% em janeiro de 2012, a categoria também conquistou a incorporação da “regência” que compunha o salário- base. Esta vitória foi especialmente positiva para os profissionais que, ao se aposentarem, perdiam o direito à parcela do seu salário que era composta por abono. Agora o calculo sobre a aposentadoria se faz sob um montante maior. Outro avanço que se faz registro foi a conquista da data-base para a categoria, anualmente, em maio. É possível estabelecer uma primeira relação entre a participação do sindicato no CACS/FUNDEB e conquistas salariais mais expressivas para a categoria.

Esta “impressão” se fortalece quando se foi observando que o sindicato, nos seus diversos materiais (blogs, boletins eletrônicos, panfletos e boletins), gradualmente, utilizou as informações acessadas pelo FUNDEB com vistas a consubstanciar suas reivindicações e argumentos. Se no ano de 2010, o Blog do sindicato e os seus informativos pouco falam sobre o fundo, a partir do ano de 2011 já estes trazem, repetidas vezes, a temática do financiamento a fim de construir sua pauta de reivindicação. A principal reivindicação da categoria a este tempo tem sido a adequação/aprovação de um novo “Plano de Cargos Carreiras e Salários” (PCCS) no Município. Este objetivo ainda não fora conquistado ao tempo desta pesquisa. Mas as

campanhas salariais, tendo usufruído destas informações acessadas pela participação no conselho, tem sido mais exitosas.

Gráfico V- Evolução do Salário Real- Profissionais do Magistério Itaboraí/RJ



Fonte: DIEESE

À título de exemplo, temos a campanha salarial em 2013, agora sob novo Poder Executivo, que demonstra que o sindicato tem, paulatinamente, se apropriado da sua presença no conselho a fim de disputar - de posse dos elementos ali obtidos e dos conhecimentos que esta prática obriga o sindicato a produzir - os rumos das políticas públicas no Município. Ainda em janeiro de 2013, o SEPE-Ita lança uma matéria em seu blog, onde comenta o reajuste do Piso Nacional em 2013, proposto pelo MEC, de acordo com o crescimento do FUNDEB e pondera que se este mesmo critério fosse adotado pela Prefeitura Municipal, o reajuste auferido aos salários na data-base seria de algo em torno de 15%. Pondera ainda que isto é de acordo com o FUNDEB e não se leva em consideração, neste calculo, os dados do Orçamento Municipal⁴⁵.

Mais de um mês depois de requisitado, a nova secretária aceita receber o sindicato em audiência. Este havia oficiado um pedido de audiência no início do ano,

⁴⁵ Cf. <http://sepeita.blogspot.com.br/2013/01/mec-anuncia-reajuste-de-797-do-piso.html> Acessado em: 08/04/2013 as 19:52h.

através do Ofício 01/2013 de 2 de janeiro de 2013. A primeira audiência ocorre em 14/02/2013, onde o sindicato, ao tratar do ponto que debatia do índice de campanha salarial, ouve da SEMEC que ela ainda não havia formulado proposta alguma. O sindicato traz, nesta audiência, as mesmas ponderações publicadas na matéria do seu “blog”, do reajuste do FUNDEB municipal previsto em 15% e que este cálculo não levava em conta, ainda, a Receita Municipal. Outros pontos são debatidos, inclusive as dificuldades ao acompanhamento e controle social no FUNDEB e a não participação do sindicato em outros conselhos, como o Conselho Municipal de Educação⁴⁶.

Na audiência seguinte, de 01 de março de 2013, o sindicato é informado pela equipe da SEMEC que foi solicitado um estudo de impacto orçamentário tendo como base o índice de 15% de reajuste⁴⁷. Na assembleia do sindicato, no dia 05 de março, já de posse das informações do orçamento municipal, a categoria delibera que, diante ao expressivo crescimento do orçamento da educação no município, o índice a ser reivindicado ao poder público é o de 23% emergencialmente e de 15% mais inflação do período em 2014, atingindo algo em torno de 38%, o percentual de defasagem salarial atual comparado com 1998, o início dos fundos. Além disso, a assembleia tira como resolução, um rápido atendimento à falta de funcionários e professores nas escolas municipais, de acordo com a ata da assembleia do sindicato de 05/03/2013 e também do boletim informativo de 08 de março de 2013⁴⁸. Esta assembleia ainda deliberou a data da próxima atividade, 03/04/2013, definindo as atividades do dia: uma nova assembleia seguida de ato público.

No mesmo dia da assembleia, dia 03 de abril de 2013, o Prefeito anunciou um reajuste de 15%, divididos em 2 parcelas, uma em 1 de maio de 2013, de 10%, na data-base, e outra de 5% em outubro do mesmo ano⁴⁹. A assembleia, já tendo ciência da

⁴⁶ Cf. Boletim SEPE-Ita de 18/02/2013.

⁴⁷ Cf Boletim SEPE-Ita de 01/03/2013. Disponível em: <http://sepeita.blogspot.com.br/2013/03/boletim-informativo-audiencia-entre-o.html> acessado em: 08/04/2013 as 20:52h.

⁴⁸ Disponível em: <http://sepeita.blogspot.com.br/2013/03/boletim-do-sepeitaborai-08032013.html> acessado em: 08/04/2013.

⁴⁹ Esta informação pode ser conferida no Site oficial da Prefeitura: <http://www.prefeituraitaborai.com/1863/prefeito-de-itaborai-anuncia-reajuste-salarial-para-a-educacao/> e nos jornais de grande circulação da região: Jornal “Extra” <http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/prefeito-de-itaborai-anuncia-reajustes-salariais-8021748.html>, jornal “O Fluminense”: <http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/municipio-de-itaborai-dara-aumento-para-professores>. Acessado em 08/01/2013.

proposta do chefe do poder Executivo, deliberou por uma Greve de advertência no dia 17/04/2013, com assembleia às 10h da manhã. Esta pesquisa se encerra sem o desfecho desta campanha salarial. Contudo, é notório como a atuação do SEPE-Ita no FUNDEB, ademais todas as dificuldades, pode, neste caso, influenciar as formulações das políticas para a educação.

Em outro lugar já foi expresso o número de novas convocações de concursados que o município fez e que pretende fazer em breve espaço de tempo⁵⁰ que, na perspectiva aqui assumida, comprovam as hipóteses levantadas, logo na introdução, que ademais a profunda inspiração destes conselhos na Terceira Via (e por isso é, em sua gênese, *transformista* no sentido gramsciano), em determinados contextos, o protagonismo de setores vinculados aos trabalhadores pode explicitar contradições que permitam que a participação das organizações dos profissionais da educação nestes espaços contribua na instrumentalização da luta destes profissionais pela sua valorização. Em outras palavras, neste caso, sob determinadas correlação de forças e condições, se percebeu que o conselho pode ser usado pelos trabalhadores da educação como dimensão tática da luta.

⁵⁰ Cf. nota de rodapé 17, pág. 89.

CONCLUSÃO

Ao longo do primeiro capítulo foi possível aproximar-se de alguns conceitos e categorias úteis na configuração da análise que norteou a presente observação empírica e todo o instrumental investigativo utilizado para tanto. Destes, destaca-se o caráter histórico do Estado, reconhecendo no materialismo histórico os elementos mais importantes que fundam nossa análise, em Marx, mas também e principalmente, em Gramsci. Com isso, chegou-se a necessidade de trazer à tona a especificidade histórica do Estado sob o capitalismo, seu caráter de classes e alienador, contribuindo para a *pseudoconcreticidade* de fenômenos sociais substanciais.

Neste sentido, e aprofundando os estudos sobre a forma atual do Estado no Brasil, reconheceu-se no neoliberalismo de Terceira Via sua forma mais hegemônica e identificou-se no governo FHC, em especial em Bresser-Pereira (2002), um intelectual orgânico privilegiado- conceito oriundo de Gramsci (2011)- na promoção desta reforma. Este intelectual orgânico é ilustrativo da unidade/distinção que mantém a Sociedade Política (o aparelho de Estado propriamente dito, mormente coercitivo) e a Sociedade Civil (os diversos aparelhos privados de hegemonia, que buscam construir o consenso), categorias tratadas também neste mesmo capítulo.

Os conselhos de acompanhamento e controle social são originados por esta Reforma de Estado, junto ao FUNDEF, fundo de financiamento que setorizava os gastos públicos para um determinado nível de ensino, orientado por uma macropolítica econômica que determinava os cortes de gastos públicos com as políticas sociais e a produção do denominado *superávit* primário. Não por outro motivo, os dois mandatos que ocuparam o governo federal ao longo do FUNDEF pouparam bilhões de reais de recurso na educação (DAVIES, 2001; REZENDE PINTO, 2007), conforme debatido no capítulo 2.

No mesmo capítulo, observaram-se as modificações legais realizadas na transição do FUNDEF/FUNDEB, tanto no que diz respeito à base de arrecadação de impostos, quanto o número de estudantes atendidos. Ao tratarmos da questão do valor mínimo por aluno e percebermos a desigualdade existente neste valor dentre as diversas regiões do Brasil, acabamos por concordar com aqueles que afirmam que o fundo ainda não tem sido suficiente na diminuição das desigualdades educacionais regionais. Em

outros termos, o fundo de financiamento contribui, a seu modo, para o desenvolvimento desigual e combinado, *modus operandis* do capitalismo dependente característico do Brasil (FERNANDES, 2008). Ainda, procedeu-se a análise dos recursos da educação municipais destinados a Itaboraí, aí se inferiu que: a) o crescimento da receita municipal tem elevado, de maneira relevante, os recursos para a educação, isto devido à instalação do COMPERJ, maior investimento da história da Petrobrás e do desenvolvimento indireto; b) por conta disto, em 2012, a Receita Municipal foi superior a Receita FUNDEB, superioridade esta que tende a se consolidar e c) existe grande margem no orçamento municipal para a efetivação de reivindicações salariais, convocações ou concursos e melhorias das condições de trabalho. Isto posto, ratifica-se aqui a urgência já salientada pelo CONAE, de criar mecanismos mais eficientes de acompanhamento e controle social sobre os Recursos Municipais (CONAE, 2011). Tratou-se também da legislação referente ao conselho, tanto a municipal quanto a federal cotejando-as, e, na medida do possível, foram percebidas alterações e (importantes) omissões de determinados dispositivos entre uma e outra.

No terceiro capítulo, trouxemos informações que julgamos importantes referentes à história e características do município. Chamou-se a atenção para um tipo especial de clientelismo existente na história política do Rio de Janeiro, o *chaguismo* (MOTTA, 2000), percebido, com novas configurações e forças políticas, ainda hoje nas práticas políticas locais e também no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Assim, realizou-se a sistematização de informações relacionadas à rede municipal de ensino.

Em seguida, procedeu-se o estudo de caso, tendo como recorte o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em Itaboraí (FUNDEB-Ita) ao longo da gestão 2011-2013. Neste estudo de caso, que teve apoio tanto da pesquisa histórica, quanto da pesquisa legislativa, teve-se, em grande parte a: observação participante, a análise das atas das reuniões do Conselho, os balancetes mensais do FUNDEB, os Ofícios e outros documentos expedidos pelo Conselho. Quando necessário fez-se uso da imprensa local, bem como das atas das assembleias do sindicato, boletins, Ofícios e blog. Buscava-se resposta a uma questão central: se a participação do sindicato local no interior do Conselho traria vantagens aos trabalhadores do magistério, em suas reivindicações e projeto de escola pública e sobre quais condições isso seria possível.

Não obstante, a fim de se construir esta resposta central, foi necessária buscar respostas a questões que nominamos de secundárias, ou que foram formuladas

anteriormente ou que foram percebidas como necessárias, ao longo do percurso da pesquisa.

Uma destas questões foi se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social cumpre com sua função e em que medida isto acontece. O ano de 2011 foi todo marcado por forte ingerência do Poder Executivo no interior do conselho, chegando ao extremo de, em flagrante desrespeito à lei, ter na Presidência do Conselho um dos representantes do poder executivo. Sob estas condições, qualquer forma de controle social ou acompanhamento ficaram seriamente comprometidos. Já no ano de 2012, o Conselho, quer motivado pela saída do Presidente, quer motivado pelo Inquérito Civil movido pelo Ministério Público Estadual, consegue esboçar formas positivas deste controle social e acompanhamento, contudo, sempre de forma muito parcial e insuficiente.

Por isso, a partir da nossa análise julgamos ser improcedentes sugestões como as de Jacobi (2000) que busca atribuir ao Estado à responsabilidade de organizar estes espaços para que se tornem realmente democráticos e plurais de articulação e participação. Ou que cabe aos poderes constituídos a formulação de propostas que aprimorem a prática do acompanhamento e controle social (SENA, 2008). Ou mesmo de que este espaço é um espaço de aprimoramento da democracia, através da democracia direta, como afirma Bresser-Pereira (2002).

O que este estudo de caso demonstra é, ao contrário, que a redução do debate e da participação da sociedade civil tão somente ao acompanhamento e controle social, a falta de legitimidade para com os respectivos segmentos da sociedade civil de determinados representantes, as inúmeras irregularidades, a crescente privatização, a deficiente formação técnica inicial dos conselheiros e a inexistente formação ao longo da gestão, todos estes são fatores que demonstram, por um lado, que o conselho pode ser um fato meramente legitimador das políticas governamentais. “Democratizando a democracia” através de uma participação reduzida, na qual tão somente a pequena política é discutida, mantendo o poder decisório sobre o que é determinante na educação fora de alcance desta participação, de forma cada vez mais concentrada, embora descentralizada na execução, em um movimento que, segundo Bresser-Pereira (2002), é fundamental para a Reforma Gerencial do Estado no Brasil.

Desta perspectiva, esta proliferação dos conselhos pode ser considerada uma forma de *transformismo* - tendo em vista que promove a socialização da política, mas dá um significado ao que é política que a torna cada vez mais alienada do lugar em que ela

se origina, nas relações sociais de produção. E, se aparentemente, os conselhos são de cunho democrático, isto se dá devido a sua *pseudoconcreticidade*, pois que se toma a aparência como essência do fenômeno. Com isto, respondemos as outras duas das três questões secundárias.

Retornando assim a questão central, não podemos negar que, por outro lado, a atuação do sindicato neste espaço, neste caso particular, permitiu tornar públicas algumas informações importantes ao financiamento da educação e nisto, afirma Andréia Gouveia e Souza (GOUVEIA e SOUZA, 2006, p. 246): “estes espaços [os conselhos] podem cumprir um papel de publicitação das temáticas e dos conflitos, que é uma importante dimensão da democracia”, ao tempo em que retomou a centralidade deste debate para a educação e, com isto, instrumentalizou a longa luta dos profissionais da educação em prol da valorização profissional, aumentou o seu grau de mobilização e o alcance de suas conquistas, permitindo ao sindicato disputar, em melhores condições, políticas públicas que favoreçam os profissionais do magistério municipal, ou seja, lhes foram útil, mesmo que parcialmente, em sua *guerra de posição*. Concordamos, assim, com Braga (2011), mas aqui se reitera não se perder de vista o caráter transformista que este conselho pode ter, sob o risco de se perder a verdadeira natureza do conselho e, com isso, confundir aquilo que é tático com aquilo que é estratégico.

O que se reforça, portanto, é a possibilidade de o sindicato apurar a sua capacidade de argumentação, de convencimento e de construção do consenso em torno de suas reivindicações, assumindo o seu papel de aparelho privado de hegemonia, disputando posições e políticas públicas. Agindo como legislador (GRAMSCI, 2011, p. 260), pois que alterando a correlação de forças no ambiente em que se insere ao passo que busca contribuir na elevação da consciência da categoria organicamente ligada a este sindicato - do seu nível mais elementar (o econômico-corporativo) ao seu nível mais complexo (“político universal”).

Esta capacidade de instrumentalização da luta por outra escola pública pode ser aumentada, naquelas conjunturas em que esta participação seja positiva aos profissionais da educação, se os movimentos sociais que debatem a educação e, em especial o controle social do FUNDEB, formularem como suas, pautas que reivindiquem algumas modificações legais. Para isto, uma importante definição é a normatização mais clara de como se dará a escolha dos representantes dos pais de alunos e dos estudantes da rede básica. Estabelecer de quem é a atribuição pela

organização das eleições e de que maneira ela tem que se proceder, são mudanças axiais para a maior validade deste dispositivo e legitimidade na atuação destes conselheiros.

Outra questão é a possibilidade deste conselho em ter acesso irrestrito às diversas contas da educação, bem como a imputabilidade de sanções ao poder público em caso de negação a este acesso, dois pontos omissos em lei. Embora concordemos com a necessidade do acompanhamento e controle social das receitas municipais, discordamos com o encaminhamento dado pela Proposta de PNE produzida pela CONAE (2011). Cremos que saída mais interessante que a criação de outro conselho aos moldes do FUNDEB para as contas municipais, seja o reforço da atribuição destes conselhos já instituídos. Senão corre-se o risco, aqui alertado, de cair-se na falsa concordância de que a proliferação de conselhos representa a expansão da democracia.

A possibilidade de este conselho ter um mandato maior, da mesma duração do Poder Executivo a quem exerce o acompanhamento, é uma sugestão com a qual construiu-se concordância ao longo do processo de análise. O mandato de 2 anos promove um acelerado rodízio que, somado a somente uma recondução e a deficitária formação, acaba reduzindo a capacidade de controle e acompanhamento pela sociedade.

O aumento da atribuição do conselho, deixando de ser meramente de controle social e acompanhamento para ser consultivo também seria uma importante modificação, mas somente no caso de as demais alterações terem- também -sido efetuadas. Para o caso dos conselhos municipais, estes podem se tornar uma Câmara Técnica do Conselho Municipal de Educação, concentrando atribuições (BRASIL, 2007). Contudo, esta possibilidade seria tão somente nos casos municipais e onde houve a anuência do referido conselho de educação. Todas estas sugestões são válidas para o conselho em seu âmbito municipal, que conta com composição social muito mais representativa do que seus congêneres estaduais e federal.

Esta análise indica a importância de que não só o setor dos profissionais da educação se organize, mas também se articule com outros, como os demais participantes da comunidade escolar. Neste sentido, e ainda que endógena, a presença do CACS/FUNDEB, mesmo em uma atribuição tão limitada, ajuda a desenvolver uma publicização de debates que acaba sendo salutar na defesa da *res publica*. É, portanto, um importante avanço no que diz respeito à superação das práticas clientelistas e fisiológicas- oriundos em grande medida por práticas consagradas no que nominamos de “chaguismo e amaralismo”- tão arraigadas naquele município. Ao mesmo tempo, promove uma valorização a uma participação “responsável” que busque sempre

soluções conciliadas, comprometendo setores da sociedade civil em uma atribuição que é do próprio Estado. Cabe, contudo, às entidades de classe ou populares (no caso, profissionais da educação, estudantes da rede pública e pais de alunos) avaliar politicamente a pertinência de utilizar este espaço a fim de instrumentalizarem a luta por outra escola pública que é, em grande medida, a luta por outra sociedade e outro conformismo, onde a participação realmente democrática, politizada e coletiva- não individualista- que, reconhecendo as relações heteronômica das classes sociais, possa produzir uma sociabilidade dialética àquela afirmada pela Terceira Via. Esta seria uma maneira pela qual a democracia atual poderia deixar de ser mera formalidade e voltar a ter tonalidades do seu teor transformador (WOOD, 2003).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALGEBAILLE, Eveline. *Escola Pública e pobreza no Brasil- A ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina/ FAPERJ, 2009.

AMORIM, Erica Pereira. *O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB*. RJ, PUC, Mestrado, 2007.

BALABAN, Daniel Silva. A importância de conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.) *et all. Acompanhamento e controle social da educação- Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Ed. Xamã, págs.29-40, 2006.

BARBOSA, Selma Maquiné. Conselho do FUNDEF: participação social possível?. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.) *et all. Acompanhamento e controle social da educação- Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Ed. Xamã, págs.159-75, 2006.

BOBBIO, Noberto. *O conceito de sociedade civil em Gramsci*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1982.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: ed. Zahar, 1988.

BRAGA, Marco Vinícius de Azevedo. *O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB*. Brasília: UnB, Mestrado, 2011.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Pesquisa Participante*; 8ª edição, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

BRASIL, Congresso Nacional. *Lei 4024/1961*; Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:

[http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/busca?q=LEI%204024/1961&s=legislacao](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/busca?q=LEI%204024/1961&s=legislacao;);

Acessado em: 19/11/2012, 1961.

_____ Congresso Nacional. *Lei 4440/1964* – Institui o salário educação e dá outras providências; Disponível em:

<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4440.htm>; Acessado em:

12/12/2011, 1964.

_____ Congresso Nacional. *Emenda 24/1983*. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados,

Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: [http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:1983-12-](http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:1983-12-01;24&url=http%3A%2F%2Flegis.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D128499%26tipoDocumento%3DEMC%26tipoTexto%3DPUB&exec)

[01;24&url=http%3A%2F%2Flegis.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D128499%26tipoDocumento%3DEMC%26tipoTexto%3DPUB&exec](http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:1983-12-01;24&url=http%3A%2F%2Flegis.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D128499%26tipoDocumento%3DEMC%26tipoTexto%3DPUB&exec)

Acessado em: 04/05/2013, 1983.

_____ Congresso Nacional. *Lei 7348/1985*. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:lei:1985-07-](http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:lei:1985-07-24;7348&url=http%3A%2F%2Flegis.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D129655%26tipoDocumento%3DLEI%26tipoTexto%3DPUB&exec)

[24;7348&url=http%3A%2F%2Flegis.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D129655%26tipoDocumento%3DLEI%26tipoTexto%3DPUB&exec](http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:lei:1985-07-24;7348&url=http%3A%2F%2Flegis.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D129655%26tipoDocumento%3DLEI%26tipoTexto%3DPUB&exec)

Acessado em: 04/05/2013, 1985.

_____ Congresso Nacional. *Constituição Federal de 1988*; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%3%A7ao.htm, Acessado em: 07/12/2011; 1988.

_____ Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>,

Acessado em: 13/04/2013, 1995.

_____ Congresso Nacional. *Lei 9394/1996* - Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)- Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm, Acessado em: 03/12/2011; 1996.

_____ Presidência da República. *Emenda Constitucional Nº 14/1996* - Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias; Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm,

Acessado em: 07/12/2011. 1996a.

_____ Congresso Nacional. *Lei Nº 9424/1996* - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9424m.pdf>;

Acessado em: 29/04/2013, 1996b.

_____ Congresso Nacional. *Relatório final da Subcomissão especial para análise de irregularidades do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino*

fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF. Câmara dos Deputados; Brasília, 2000.

_____ Congresso Nacional *Lei N° - 10.172/2001* - Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm, Acessado em: 04/11/2012, 2001.

_____ Congresso Nacional. *Lei N°- 10.832/2003* - Altera o § 1o e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2o da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm, Acessado em: 11/12/2012, 2003.

_____ Congresso Nacional. *Emenda Constitucional nº 53*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/101-leis?download=2901:emenda-constitucional-n-53-de-20-12-2006>, Acessado em: 29/04/2013, 2006.

_____ Presidência da República. *Decreto 6.253* de 13/11/2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm Acessado em: 11/09/2012, 2007.

_____ Congresso Nacional. *Lei 11.494/2007*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm Acessado em: 05/05/2013, 2007a.

_____ FNDE. Ministério da Educação. *Portaria 430/08*. Estabelece procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito Federal, Estadual, Distrital, e Municipal e revoga a Portaria nº 344, de 10 de outubro de 2008, Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/por_n430_10122008.pdf; Acessado em: 17/12/2011, 2008.

_____ *Projeto de Lei 8035/2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>; Acessado em: 11/09/2012, 2010.

_____ Congresso Nacional. *Lei 12695/2012*. Altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo, dentre outros. Disponível em: <http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:lei:2012-07-25:12695&url=http%3A%2F%2Flegis.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D265400%26tipoDocumento%3DLEI%26tipoTexto%3DPUB&exec>
Acessado em: 05/05/2013, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva nacional*. São Paulo: Ed. 34/ Brasília: ENAP, 2002.

BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1980.

CAMARGO, Aspásia. et al. (coords.); *Artes da política: diálogo com Ernani do Amaral Peixoto*. 2ªed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. In: *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007

Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acessado em: 25/04/2013.

CAVALCANTE, Ciro. Falta merenda em diversas escolas de Itaboraí atinge mais de 30 mil alunos; IN: *O Fluminense*. Niterói/RJ, Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/falta-merenda-em-diversas-escolas-de-itaborai-atinge-mais-de-30-mil-alunos> Acessado em 12/04/2013, publicado em 11/12/2011.

COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o Capital - Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998)*, Niterói, Tese de doutorado, 2005.

CONAE. *Documento Final*. Conferência Nacional de Educação/2010; disponível em :

http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf

Acessado em: 25/04/2013.

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (Itaboraí). *Ata da 45a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.* Itaboraí/RJ, abril/2011.

_____ ; *Ata da 46a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, maio/2011a.

_____ *Ata da 47a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, junho/2011b.

_____ *Ata da 48a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, agosto/2011c.

_____ *Ata da 49a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, agosto/2011d.

_____ *Ata da 50a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, setembro/2011e.

_____ *Ata da 51a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, outubro/2011f.

_____ *Ata da 52a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, novembro/2011f.

_____ *Ata da 53a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, fevereiro/2012.

_____ *Ata da 54a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, abril/2012a.

_____ *Ata da 55a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, abril/2012b.

_____ *Ata da 56a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, maio/2012c.

_____ *Ata da 57a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, junho/2012d.

_____ *Ata da 58a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, junho/2012e.

_____ *Ata da 59a Reunião do CACSFUNDEB-Ita,*
Itaboraí/RJ, julho/2012f.

_____ *Ata da 60a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, julho/2012g.

- _____ *Ata da 61a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, agosto/2012h.
- _____ *Ata da 62a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, setembro/2012i.
- _____ *Ata da 63a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, outubro/2012j.
- _____ *Ata da 64a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, outubro/2012k.
- _____ *Ata da 65a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, novembro/2012l.
- _____ *Ata da 66a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, novembro/2012m.
- _____ *Ata da 67a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, novembro/2012n.
- _____ *Ata da 68a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, dezembro/2012o.
- _____ *Ata da 69a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, dezembro/2012p.
- _____ *Ata da 70a Reunião do CACSFUNDEB-Ita,*
Itaboraí/RJ, janeiro/2013.
- _____ *Ata da 71a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, janeiro/2013a.
- _____ *Ata da 72a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, janeiro/2013b.
- _____ *Ata da 73a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, fevereiro/2013c.
- _____ *Ata da 74a Reunião do CACSFUNDEB-Ita.*
Itaboraí/RJ, fevereiro/2013d.
- _____ *Ata da 75a Reunião do CACSFUNDEB-Ita*
Itaboraí/RJ, fevereiro/2013e.

COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado; PIMENTEL, Deborah. *Inflexões na história e nas configurações urbanas De Itaboraí, na região metropolitana do Rio de Janeiro*, Londrina, Anais da ANPUH, 2005.

COUTINHO; Carlos Nelson. *Gramsci: Um estudo sobre o seu pensamento político*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2007.

_____. A hegemonia da pequena política. In: *Hegemonia às avessas* (org.) Francisco de Oliveira. São Paulo: Boitempo, 2010, p.29-43.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 6ª edição, 2009.

_____.; *O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado*; Educ. Soc.; Campinas; vol. 28; n. 100 – Especial; p. 809-829; out./ 2007.

_____.; *Ziguezague no Ministério da educação: uma visão da educação superior*, Disponível em: <http://www.revistacontemporanea.fe.ufrj.br/index.php/contemporanea/article/view/16/10> Acessado em: 25/04/2013.

DANTAS, Éder da Silva. *FUNDEB e gastos por aluno, alguns resultados iniciais*. Anais do Simpósio da ANPAE/2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0138.pdf> , Acessado em: 25/04/2013.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as Verbas da Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Financiamento da educação- Novos ou velhos desafios?*. São Paulo: Xamã, 2004.

_____. *FUNDEB: a redenção da educação básica?*. Niterói; [s.n] 2007.

_____. O salário – educação. *R. bras. Est. pedag.* Brasília, v. 89, n. 223, p. 445-454, set./dez. 2008.

DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do Estado- Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes; 1981.

EXTRA. *Prefeito e secretária de Educação de Itaboraí são processados por improbidade administrativa*. In: Jornal EXTRA, Rio de Janeiro/RJ, Disponível em <http://extra.globo.com/noticias/rio/prefeito-secretaria-de-educacao-de-itaborai-sao-processados-por-improbidade-administrativa-2366604.html#ixzz2TE47OINW>, Acessado em: 30/01/2013, publicado em 02/08/2011.

EZPELETA, Justa & ROCKWELL, Elsie. *Pesquisa participante*. São Paulo: Ed. Cortez/Autores Associados, 1986.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. São Paulo: Ed. Global, 2008.

FONTES, V. Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: (ORG.) LIMA, Júlio C.França e NEVES, Lúcia M.W. *Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/EPSJV, 2006.

FONTES, V. *Brasil e o capital imperialismo*. Rio de Janeiro: EdUFRJ/Fiocruz, 2011.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e Sociedade*. 7ª ed. São Paulo. Ed. Centauro, 2007.

GIDDENS, A. *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: EDUNESP, 2007.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*- volume -1. (Org.) Carlos Nelson Coutinho, 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____ ; *Cadernos do Cárcere*- volume -2. (Org.) Carlos Nelson Coutinho. 4ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____ *Cadernos do Cárcere*- volume -3. (org.) Carlos Nelson Coutinho. 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____ *Cadernos do Cárcere*- volume -4. (org.) Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____ *Cadernos do Cárcere*- volume -5. (org.) Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____ *Cadernos do Cárcere*- volume -6. (org.) Carlos Nelson Coutinho; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

_____ *O Leitor de Gramsci*; Carlos Nelson Coutinho (Org.). Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2011.

GOMES, Ângela Waleska Amaral. *Custo aluno-qualidade*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2009.

GOUVEA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo. Revisitando a questão da natureza e da prática dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (cacs) do FUNDEF no estado do Paraná. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.) *et all*.

Acompanhamento e controle social da educação- Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: ed. Xamã, págs.:137-58, 2006.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império.* 3ª edição. Rio de Janeiro. Ed. Record, 2001.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna.* 16ª ed., São Paulo: Ed. Loyola; 2007.

HAYEK, Friedrich A. *Os princípios de uma ordem social liberal.* In: Ideologias Políticas. Tradução e revisão de Sérgio Duarte. Campinas: Editora UNB, 1999.

HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos- o breve século XX.* 2ª edição, São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

_____. *A era dos impérios- 1875-1914.* 13ª edição, São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2009.

IPEA. Presidência da República. *Comunicado 124- Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades,* Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf, Acessado em: 17/12/2011, 2011.

ITABORAÍ, Câmara Municipal. *Lei Orgânica 1990.* Disponível em: http://www.aemerj.org.br/arquivos/leisOrganicas/lei_organica_itaborai.pdf Acessado em: 29/01/2013, 1990.

_____. Câmara Municipal. *Lei ordinária 1370/1995.* Cria Conselho de Alimentação Escolar, Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leis/1995/1370.pdf>, Acessado em: 30/01/2013, 1995.

_____, Câmara Municipal. *Lei Complementar 07/1996.* Dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos e Carreiras da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, estabelece as normas de enquadramento, institui nova tabela de vencimentos; Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC007.pdf>, Acessado em: 29/01/2013, 1996.

_____. Câmara Municipal. *Lei ordinária 1386/1996.* Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leis/1996/1386.pdf>, Acessado em: 30/01/2013, 1996a.

_____. Câmara Municipal. *Lei ordinária 1433/1997.* Criação de Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: www.legislaitaborai.com , Acessado em: 30/01/2013, 1997.

_____, Câmara Municipal; *Lei Complementar 12/1998*; Altera dispositivo da Lei Complementar 007 de 1996; Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC012.pdf>; Acessado em: 29/01/2013, 1998.

_____. Câmara Municipal. *Lei Complementar 16/1999*. Altera dispositivos da Lei Complementar 007 de 1996 e da Lei Complementar 012 de 1998, Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC016.pdf>, Acessado em: 29/01/2013, 1999.

_____ Câmara Municipal. *Lei Complementar 18/2000*. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Itaboraí, Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC018.pdf>, Acessado em: 29/01/2013, 2000.

_____. Câmara Municipal. *Lei ordinária 1663/2001*. Altera Leis 1370 de 1995, Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2001/1663.pdf>, Acessado em: 30/01/2013, 2001.

_____ Câmara Municipal. *Lei Complementar 56/2006*. Altera dispositivos da Lei Complementar 018 de 2000. Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC056.pdf>, Acessado em: 29/01/2013; 2006.

_____. Câmara Municipal. *Lei ordinária 2005*. Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2007/2005.pdf>; Acessado em: 30/01/2013, 2007.

_____ Câmara Municipal. *Lei ordinária 2034*. Altera a Lei 2005 de 2007; Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2007/2034.pdf>, Acessado em: 30/01/2013, 2007a.

_____ Câmara Municipal. *Lei ordinária 2080*. Altera Lei 2005 de 2007. Criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais de Educação, Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leis/2008/2080.pdf>, Acessado em: 30/01/2013, 2008.

_____. Câmara Municipal. *Lei Complementar 129/2011*. Atualiza TABELAS DE VENCIMENTOS do anexo II das Leis Complementares 007 e 008 de 1996. Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC129.pdf>, Acessado em: 29/01/2013, 2011.

_____. Câmara Municipal. *Lei Complementar 132/2011*. Aumenta o quantitativo de cargos existentes nas Leis Complementares 07, 35 e 107. Disponível em: <http://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC132.pdf> , Acessado em: 29/01/2013, 2011.

ITABORAÍ. Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011a.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011b.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011c.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011d.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011e.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011f.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011g.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011h.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011i.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2011j.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012a.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012b.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012c.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012d.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012e.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012f.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012g.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012h.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012i.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012j.

_____ Secretaria Municipal de Fazenda. *Balanço do FUNDEB*. Poder Executivo, Itaboraí, dezembro/2012k.

_____ Conselho do FUNDEB. *Atas da reunião do CONFUNDEB*, 2011-2012.

ITABORAÍ. Prefeitura Municipal. *Cadernos Itadados*. Itaboraí/RJ, 2005.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

KOFLER, Leo. *História e dialética: Estudos sobre a metodologia da dialética marxista*. Rio de Janeiro: EDUFRRJ, 2010.

KOSIK, Karel. *A dialética do Concreto*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2011.

LAMOSA, Rodrigo Azevedo Cruz. *A EA e a Nova Sociabilidade do Capital: um estudo nas escolas de Teresópolis*. Mestrado, Rio de Janeiro: PPGE-UFRJ, 2010.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A. p. 25-40, 2004.

_____. Universidade no Brasil e na América Latina: tensões e contradições entre o público e o privado. *Revista Brasileira de Educação*. p. 171-77; v. 12, n. 34, jan./abr. 2007.

LÊNIN, Vladimir I. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2007.

_____; *O imperialismo - Etapa superior do capitalismo*. Disponível em: <http://executivamess.files.wordpress.com/2012/04/oimperialismo.pdf>, Acessado em: 02/02/2013.

LIBÂNEO, José Carlos. *Democratização da Escola Pública: A pedagogia crítico-social dos conteúdos*. 23ª ed., São Paulo: Ed. Loyola, 2009.

LIGUORI, Guido. *Roteiros para Gramsci*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

LIMA, Ubirajara Couto. *As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: Um estudo sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB*. Salvador: UFBA, Mestrado, 2009.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva; *Pressupostos, princípios e estratégias*. In: A nova Pedagogia da hegemonia- Estratégias do Capital para educar o consenso/ Lúcia Maria Wanderley Neves (org.) – São Paulo: Ed. Xamã, 2005.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou Bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. RJ: Ed. UFRJ/São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

MANACORDA, Mario Alighiero. *O princípio educativo em Gramsci: americanismo e conformismo*. Campinas-SP: Ed. Alínea, 2008.

MARTORANO, Luciano Cavini. *Conselhos e Democracia: em busca da socialização e da participação*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, Karl. *O capital (Crítica da economia política)*. Vol.1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. *Contribuição à crítica da economia política*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MÉSZÁROS, Isztvan. *O século XXI- socialismo ou barbárie?*. São Paulo: Ed. Boitempo, 2009.

MEC, BRASIL. *Portaria Nº 1.322-2011- Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>; Acessado em: 18/12/2011, 2011.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas/SP: Autores Associados; 1997.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: *A nova Pedagogia da hegemonia- Estratégias do Capital para educar o consenso/ Lúcia Maria Wanderley Neves (org.) – São Paulo: Ed. Xamã, 2005.*

MILITÃO, Silvio César Nunes; MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fábio; Do PNE/2001 ao novo PNE (2011-2020): o financiamento da educação em análise In: *Anais do X Congresso Nacional de Educação*; Paraná; pp. 8091-8102; 2011.

MOTTA, Marly Silva da. Mania de Estado: o chaguismo e a estadualização da Guanabara. *História Oral*. São Paulo, nº 3, pp.91-108, jun. 2000.

O FLUMINENSE. Helil nomeia diretoras. In: *Jornal O Fluminense*; Niterói, Disponível em: <http://jornal.ofluminense.com.br/editorias/cidades/helil-nomeia-diretoras> Acessado em: 28/03/2013; 22/01/2013.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista- O Ornitórrinco*. São Paulo: Ed. Boitempo, 2003.

PALMA FILHO, J.C. Políticas Públicas de Financiamento da educação no Brasil. *EccoS- Revista Científica*. São Paulo, V.8, N.2, pp. 291-311, jun/dez 2006.

PASSOS, Guiomar de Oliveira; PEREIRA, Samara Cristina Silva. *Educação e Dualidade- A trajetória da Educação Média no Brasil*. Encontro de Pesquisa em Educação, 6., 2010, Teresina. **Anais do VI Encontro de Pesquisa em Educação**, Teresina, UFPI, 2010. Disponível em: http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.9/GT_09_01_2010.pdf, Acessado em: 02/02/2013.

PAULANI, Leda Maria; *Capitalismo Financeiro, Estado de emergência econômica e hegemonia às avessas no Brasil*; IN: OLIVEIRA, Francisco (org.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010, p.109-34.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão de políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela, ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, Pp. 19-24, 2004.

PLOENNES, Camila. Fundeb: estimativa e realidade. *Revista Educação*, Ed. 190, Educação em Números. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/190/fundeb-estimativa-e-realidade-277150-1.asp>, Acessado em: 04/04/2013, Fev/2013.

RESENDE, Guilherme Mendes; *et all. Evolução Recente da Dinâmica nos Municípios Brasileiros*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/livros/dirur/dinamica_dos_municipos/Capitulo%206.pdf; Acessado em : 05/11/2012.

REZENDE PINTO, José Marcelino de. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-97, out. 2007.

REZENDE PINTO, José Marcelino & ADRIÃO, Thereza. Noções Gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS- Revista Científica*. São Paulo, Vol.8, n. I, p- 23-46, jan/jun 2006.

REZENDE PINTO, Jose Marcelino de; AMARAL, Nelson Cardoso e CASTRO, Jorge Abraão de. *O financiamento do Ensino Médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública*. Educ. Soc. [online]. 2011, vol.32, n.116, pp. 639-665. ISSN 0101-7330, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a03v32n116.pdf> Acessado em: 29/01/2012.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação no Brasil: Marchas e contra marchas. *Eccos- Revista Científica*, SP, v. 8, n.2, p-361-84, 2006.

SANTOS, Pedro da Silva. *Do encanto ao desencanto: Mudanças na percepção do projeto do COMPERJ pela vizinhança do empreendimento*. Niterói: Dissertação de Mestrado PPGA-UFF, 2009.

SAVIANI, Demerval. *Escola e Democracia*. 40ª edição. Campinas: Ed. Autores Associados, 2006.

SENA, PAULO. A Legislação do FUNDEB. *Cadernos de Pesquisa*. Brasília: Câmara dos Deputados, V. 38, n. 134, maio/ago, p. 319-340, 2008.

SIECZKOWSKI, Maria Anunciação Cichero. *O financiamento da educação básica nas reformas educacionais dos anos de 1990 e do regime militar de 1964-1985: o papel dos entes federados no ordenamento constitucional-legal*. Porto Alegre, UFRGS, Mestrado, 2007.

SOUZA JÚNIOR, Luiz de. Sobre controle social e descentralização dos recursos da educação: Os conselhos de acompanhamento do FUNDEF na Paraíba. In: SOUZA, Donaldo Bello de. *Acompanhamento e controle social da educação- Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Ed. Xamã, p. 177-92, 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de (org.) *et all. Acompanhamento e controle social da educação- Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Ed. Xamã, 2006.

TCE/RJ. *Contas de Gestão- Município de Itaboraí*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/arquivos/Votos/ANG/120925/20567212.pdf> acessado em: 29/10/2012.

THOMPSON, Edward Palmer. *A formação da Classe Operária Inglesa I: a árvore da sabedoria*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. *O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais de Triunfo/RS: Uma reflexão das relações governo e sociedade*. Porto Alegre, UFRGS, 2008.

VÁZQUEZ Sanches, Adolfo. *Filosofia da Práxis*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, 24, p. 149-164, jun. 2005.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo- a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____ Estado, Democracia e Globalização. In: BORÓN, Atílio; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. *A teoria Marxista Hoje- Problemas e Perspectivas*, Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 381-93.

YIN, Robert. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2ª edição, Porto Alegre: Ed. Bookmark, 2001.

Anexos:

Tabela XIV: Leis analisadas

Esfera e Natureza das leis analisadas.	Leis
Legislação Federal	
Constituição	CF 1988.
Emendas Constitucionais	Emenda Calmon, EC 14/1997, EC 53/1997.
Leis	4024/1961, 4440/1964, 7348/1985, 9394/1996, 9424/1997, 10172/2001, 10832/2003, 11494/2007, 12695/2012,
Projetos de Lei	8035/2010.
Portarias	430/2008 (FNDE).
Legislação Municipal	
Lei Orgânica	Lei Orgânica/1991
Leis Complementares	07/ 1996, 12/1998, 16/1999, 18/2000, 56/2006, 129/2011, 132/2011.
Leis Ordinárias	1370/1995, 1386/1996, 1433/1997, 1663/2001, 2005/2007, 2034/2007, 2080/2008,
Decretos	107/1991, 024/2000
Portarias	387/2011, 1544/2011

Tabela XV- Histórico da estimativa do percentual do Investimento Público Total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino- Brasil 2000 – 2010

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)							
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					Ensino Médio	Educação Superior
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental				
De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais							
2000	4,7	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9	
2001	4,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9	
2002	4,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0	
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9	
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8	
2005	4,5	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9	
2006	5,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8	
2007	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8	
2008	5,5	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9	
2009	5,7	4,8	0,4	1,9	1,8	0,8	0,9	
2010	5,8	4,9	0,4	1,8	1,7	0,9	0,9	

Fonte: Inep/MEC

Tabela elaborada pela DEED/Inep.

Notas:

1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Despesa de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;

2 - Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;

3 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional;

4 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);

5 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações *Lato Sensu*);

6 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;

7 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;

8 - Nos dados enviados para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos anos anteriores a 2004, não estão alocados os valores do complemento para a aposentadoria futura do pessoal ativo;

9 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;

10 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;

11 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;

12 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Tabela XVI- Evolução da receita do Fundeb Ita mês-a-mês 2009-2012

Município: Itaboraí

UF: RJ

Ano: 2009

Origens do FUNDEB

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	CompL	Lei	ITR	IPVA	ITCMD	Total
-----	-----	-----	---------	------	-------	-----	-----	------	-------	-------

A partir de 1998, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96, já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF.

A partir 2007, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96 e do ITR, já estão descontados da parcela destinada ao FUNDEB.

Município: Itaboraí

UF: RJ

Ano: 2012

Origens do FUNDEB

Mês	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	Compl. da União	Lei Complementar N° 87	ITR	IPVA	ITCMD	Total
01	181.820,32	375.432,85	70.862,72	4.784.374,41	0,00	20.893,46	726,59	65.423,06	34.529,93	5.534.063,34
02	219.939,29	454.143,07	148.037,62	4.893.813,02	0,00	20.893,46	239,97	1.344.375,36	135.982,34	7.217.424,13
03	149.373,91	308.435,66	131.855,47	4.771.792,38	0,00	20.893,46	217,32	770.903,04	74.835,84	6.228.307,08
04	188.260,12	388.730,11	139.908,13	4.328.124,75	0,00	20.893,46	325,60	423.504,09	79.321,35	5.569.067,61
05	210.555,62	434.767,13	158.356,24	5.456.280,32	0,00	20.893,46	373,49	454.857,73	115.488,45	6.851.572,44
06	179.677,41	371.008,05	141.469,12	4.659.001,12	0,00	20.893,46	326,44	222.547,43	101.622,53	5.696.545,56
07	134.177,08	277.056,41	131.925,40	5.791.170,02	0,00	20.893,46	438,25	217.558,01	111.595,29	6.684.813,92
08	148.061,60	305.725,95	145.818,98	4.906.560,22	0,00	20.893,46	264,42	145.216,34	99.553,93	5.772.094,90
09	129.551,72	267.505,69	147.467,36	4.480.329,84	0,00	0,00	1.058,92	122.232,41	89.975,91	5.238.121,85
10	137.525,00	283.969,38	142.528,94	5.901.698,77	0,00	41.786,92	5.561,49	135.119,27	116.583,92	6.764.773,69
11	185.688,46	383.420,01	144.231,94	4.920.417,70	0,00	20.814,05	756,53	85.062,99	83.175,54	5.823.567,22
12	209.311,72	432.198,67	165.054,97	5.178.886,18	0,00	0,00	767,42	145.990,78	133.760,32	6.265.970,06
	2.073.942,25	4.282.392,98	1.667.516,89	60.072.448,73	0,00	229.748,65	11.056,44	4.132.790,51	1.176.425,35	73.646.321,80

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A partir de 1998, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96, já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF.

A partir 2007, dos valores do FPM, FPE, IPI-Exportação e ICMS LC 87/96 e do ITR, já estão descontados da parcela destinada ao FUNDEB.

Tabela XVII- Dados absolutos do Censo escolar- 2009-2012

2009-

Número de Alunos Matriculados- Itaboraí- 2009- Censo Escolar																			
M u n i c í p i o	D e p e n d ê n c i a	Matrícula Inicial																	
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	EJA (presencial)		EJA (semi-presencial)		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)							
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª Anos Iniciais	5ª a 8ª Anos Finais			Fundamental 2	Médio 2	Fundamental	Médio	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed Prof Nível Técnico	EJA Fund ^{1,2}	EJA Médio ^{1,2}
				0	0	1395	5217	7085	110	3462	1135	1208	1902	0	0	44	17	18	0
ITABORAÍ	Estadual	0	0	1395	5217	7085	110	3462	1135	1208	1902	0	0	44	17	18	0	4	7
	Municipal	471	2014	16930	8262	0	0	1856	0	0	0	0	7	207	25	0	0	8	0
	Privada	57	1830	4772	2566	1057	0	57	265	34	133	0	18	86	3	1	0	0	0
	Total	528	3844	23097	16045	8142	110	5375	1400	1242	2035	0	25	337	45	19	0	12	7

¹ Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semi-Presencial

² Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

Organizado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar/ INEP

Dados Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matriculada>

2010-

Número de Alunos Matriculados- Itaboraí- 2010- Censo Escolar																			
M u n i c í p i o	D e p e n d ê n c i a	Matrícula Inicial																	
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	EJA (presencial)		EJA (semi-presencial)		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)							
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª Anos Iniciais	5ª a 8ª Anos Finais			Fundamental 2	Médio 2	Fundamental	Médio	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed Prof Nível Técnico	EJA Fund ^{1,2}	EJA Médio ^{1,2}
ITABORAÍ	Estadual	0	0	869	5500	6956	51	2854	1441	1111	1881	0	0	11	17	28	0	15	7
	Municipal	544	2570	16316	8586	0	0	2257	0	0	0	1	13	239	35	0	0	15	0
	Privada	39	1784	4698	2716	1101	196	47	233	44	131	0	14	103	2	2	0	0	0
	Total	583	4354	21883	16802	8057	247	5158	1674	1155	2012	1	27	353	54	30	0	30	7
¹ Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semi-Presencial																			
² Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional																			

Organizado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar/ INEP

Dados Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matriculada>

2011-

Número de Alunos Matriculados- Itaboraí- 2011- Censo Escolar																			
M u n i c í p i o	D e p e n d ê n c i a	Matrícula Inicial																	
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	EJA (presencial)		EJA (semi-presencial)		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)							
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª Anos Iniciais	5ª a 8ª Anos Finais			Fundamental 2	Médio 2	Fundamental	Médio	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed Prof Nível Técnico	EJA Fund ^{1,2}	EJA Médio ^{1,2}
ITABORAÍ	Estadual	0	0	462	5635	6711	89	1903	1319	1329	1787	0	0	7	22	37	0	10	3
	Municipal	683	2670	15742	8405	0	0	2461	0	7	0	3	9	313	46	0	0	25	0
	Privada	32	1982	4724	2695	1124	173	39	193	0	0	1	9	31	1	1	0	0	0
	Total	715	4652	20928	16735	7835	262	4403	1512	1336	1787	4	18	351	69	38	0	35	3
¹ Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semi-Presencial																			
² Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional																			

Organizado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar/ INEP

Dados Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matriculada>

2012-

Número de Alunos Matriculados- Itaboraí- 2012- Censo Escolar																			
M u n i c í p i o	D e p e n d ê n c i a	Matrícula Inicial																	
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	EJA (presencial)		EJA (semi-presencial)		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)							
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª Anos Iniciais	5ª a 8ª Anos Finais			Fundamental 2	Médio 2	Fundamental	Médio	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed Prof Nível Técnico	EJA Fund ^{1,2}	EJA Médio ^{1,2}
ITABORAÍ	Estadual	0	0	335	4904	6417	119	1193	1073	1464	1771	0	0	7	20	27	0	9	2
	Municipal	1259	2807	15219	8538	0	0	2448	0	0	0	6	15	290	53	0	0	38	0
	Privada	136	1954	4597	2766	1190	267	13	45	0	0	2	11	87	3	2	0	0	0
	Total	1395	4761	20151	16208	7607	386	3654	1118	1464	1771	8	26	384	76	29	0	47	2

¹ Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semi-Presencial

² Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

Organizado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar/ INEP

Dados Disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matriculada>

Tabela XVIII- Atas de reuniões e relatoria.

Ata referente à:	Data da reunião	Quórum
45ª reunião	26-04-2011	Sim
46ª reunião	31-05-2011	Sim
47ª reunião	28-06-2011	Sim
48ª reunião	02-08-2011	Sim
49ª reunião	30-08-2011	Sim
50ª reunião	27-09-2011	Sim
51ª reunião	25-10-2011	Sim
52ª reunião	29-11-2011	Sim
53ª reunião	07-02-2012	Sim
54ª reunião	11-04-2012	Não
55ª reunião	25-04-2012	Sim
56ª reunião	29-05-2012	Sim
57ª reunião	26-06-2012	Não
58ª reunião	29-06-2012	Sim
59ª reunião	24-07-2012	Não
60ª reunião	27-07-2012	Sim

61ª reunião	28-08-2012	Sim
62ª reunião	25-09-2012	Não
63ª reunião	09-10-2012	Sim
64ª reunião	30-10-2012	Não
65ª reunião	06-11-2012	Sim
66ª reunião	06-11-2012	Sim
67ª reunião	27-11-2012	Sim
68ª reunião	04-12-2012	Sim
69ª reunião	11-12-2012	Não
70ª reunião *	03-01-2013	-
71ª reunião	24-01-2013	Não
72ª reunião	29-01-2013	Sim
73ª reunião	05-02-2013	Não
74ª reunião	21-02-2013	Sim
75ª reunião	28-02-2013	Sim

* Não houve reunião pois não havia disponibilidade física.

Tabela XIX- Evolução salarial mês a mês- Maio de 1998 – fev.2013.

jan-10	10,00%	133,40	0,88%	213,57	62,46	-37,54%	1,72%	214,23	62,27	-37,73%	
fev-10	0,00%	133,40	0,70%	215,07	62,03	-37,97%	0,59%	215,50	61,90	-38,10%	
mar-10	0,00%	133,40	0,71%	216,59	61,59	-38,41%	0,47%	216,52	61,61	-38,39%	
abr-10	0,00%	133,40	0,73%	218,18	61,14	-38,86%	0,22%	217,00	61,48	-38,52%	
mai-10	0,00%	133,40	0,43%	219,11	60,88	-39,12%	0,15%	217,34	61,38	-38,62%	
jun-10	0,00%	133,40	-0,11%	218,87	60,95	-39,05%	0,02%	217,38	61,37	-38,63%	
jul-10	0,00%	133,40	-0,07%	218,72	60,99	-39,01%	0,14%	217,68	61,28	-38,72%	
ago-10	0,00%	133,40	-0,07%	218,57	61,04	-38,96%	0,25%	218,23	61,13	-38,87%	
set-10	0,00%	133,40	0,54%	219,75	60,71	-39,29%	0,53%	219,38	60,81	-39,19%	
out-10	0,00%	133,40	0,92%	221,77	60,15	-39,85%	0,93%	221,43	60,25	-39,75%	
nov-10	0,00%	133,40	1,03%	224,05	59,54	-40,46%	1,04%	223,72	59,63	-40,37%	
dez-10	0,00%	133,40	0,60%	225,40	59,19	-40,81%	0,65%	225,17	59,25	-40,75%	
jan-11	8,00%	144,07	0,94%	227,52	63,33	-36,67%	1,28%	228,06	63,17	-36,83%	
fev-11	0,00%	144,07	0,54%	228,74	62,98	-37,02%	0,41%	228,99	62,92	-37,08%	
mar-11	0,00%	144,07	0,66%	230,25	62,57	-37,43%	0,91%	231,07	62,35	-37,65%	
abr-11	0,00%	144,07	0,72%	231,91	62,12	-37,88%	0,80%	232,91	61,86	-38,14%	
mai-11	0,00%	144,07	0,57%	233,23	61,77	-38,23%	0,04%	233,01	61,83	-38,17%	
jun-11	0,00%	144,07	0,22%	233,75	61,64	-38,36%	-0,34%	232,22	62,04	-37,96%	
jul-11	0,00%	144,07	0,00%	233,75	61,64	-38,36%	0,44%	233,23	61,77	-38,23%	
ago-11	0,00%	144,07	0,42%	234,73	61,38	-38,62%	0,39%	234,13	61,54	-38,46%	
set-11	0,00%	144,07	0,45%	235,79	61,10	-38,90%	0,69%	235,74	61,12	-38,88%	
out-11	0,00%	144,07	0,32%	236,54	60,91	-39,09%	0,31%	236,46	60,93	-39,07%	
nov-11	0,00%	144,07	0,57%	237,89	60,56	-39,44%	0,52%	237,69	60,61	-39,39%	
dez-11	0,00%	144,07	0,51%	239,10	60,26	-39,74%	0,50%	238,87	60,31	-39,69%	
jan-12	10,00%	158,48	0,51%	240,32	65,95	-34,05%	1,32%	242,02	65,48	-34,52%	
fev-12	0,00%	158,48	0,39%	241,26	65,69	-34,31%	0,13%	242,33	65,40	-34,60%	
mar-12	0,00%	158,48	0,18%	241,69	65,57	-34,43%	0,59%	243,77	65,01	-34,99%	
abr-12	0,00%	158,48	0,64%	243,24	65,15	-34,85%	0,68%	245,43	64,57	-35,43%	
mai-12	0,00%	158,48	0,55%	244,58	64,80	-35,20%	0,43%	246,48	64,30	-35,70%	
jun-12	0,00%	158,48	0,26%	245,21	64,63	-35,37%	0,23%	247,05	64,15	-35,85%	
jul-12	0,00%	158,48	0,43%	246,27	64,35	-35,65%	0,42%	248,09	63,88	-36,12%	
ago-12	0,00%	158,48	0,45%	247,38	64,07	-35,93%	0,20%	248,59	63,75	-36,25%	
set-12	0,00%	158,48	0,63%	248,93	63,66	-36,34%	0,42%	249,65	63,48	-36,52%	
out-12	0,00%	158,48	0,71%	250,70	63,22	-36,78%	0,81%	251,67	62,97	-37,03%	
nov-12	0,00%	158,48	0,54%	252,05	62,88	-37,12%	0,57%	253,09	62,62	-37,38%	
dez-12	0,00%	158,48	0,74%	253,92	62,41	-37,59%	0,43%	254,18	62,35	-37,65%	
jan-13	0,00%	158,48	0,92%	256,26	61,85	-38,15%	1,77%	258,69	61,26	-38,74%	
Resíduo											
Necessário em 1 de fevereiro de 13				61,69%				63,23%			

25/2/2013 18:20

Fonte: 1. DIEESE
2. SEPE (Núcleo Laboral)
Elaboração: DIEESE